

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS 20 ANOS DO MERCOSUL: AVANÇOS E RETROCESSOS

CLAUDIA DA SILVA RODRIGUES FERNANDES
Matrícula nº: 104013446

ORIENTADOR(A): Prof. Marta dos Reis Castilho

ABRIL 2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS 20 ANOS DO MERCOSUL: AVANÇOS E RETROCESSOS

CLAUDIA DA SILVA RODRIGUES FERNANDES
Matrícula nº: 104013446

ORIENTADOR(A): Prof. Marta dos Reis Castilho

ABRIL 2012

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)

À Deus, por fazer da minha existência possível, por ilustrar o meu caminho e por me provar a cada instante que tudo Nele é realizável.

Aos meus pais, sem os quais não poderia imaginar ser o que sou hoje, por me nutrirem a cada dia com seus conhecimentos, seus atos de generosidade e seus exemplos de superação e de vitória.

Às minhas irmãs Maria da Conceição e Fernanda, sem as quais minha vida não seria completa, as quais agradeço pela amizade fiel e verdadeira, pela paciência, pela cumplicidade e pelo amor incondicional.

AGRADECIMENTOS

Meu eterno agradecimento à Professora Maria Possas, pela compreensão e pelos conselhos, ao longo desses anos de faculdade. À Ana Lúcia e a todas as pessoas da Secretaria Acadêmica que me trataram sempre com muita atenção, disponibilizando-se a me ajudar nos momentos mais difíceis.

Aos meus colegas de curso, tanto na UFRJ quanto na UNB, em especial à Maira, à Iris, ao Bernardo Blazuti, à Cláudia Azevedo, à Yasmin, que permitiram que o meu sonho de me formar em economia se tornasse possível. Aos meus chefes no trabalho, no Rio de Janeiro, Wilson Krukoski, e em Brasília, Adriano Pucci e Isabel Azevedo, que me deram todo o suporte para que eu permanecesse no curso, ainda que à distância.

A todos os meus amigos, em especial à Thaís, ao Thiago, ao Hugo, à Susana Bauer, à Ana Rita, à Mariana, ao Ciro, à Viviana, à Amanda, à Milena e à Cláudia, pelo apoio incondicional e por terem me presenteado com a sua inestimável amizade. Por fim, o meu agradecimento à Professora Marta, por ter aceitado orientar este trabalho e pelas sábias considerações feitas no sentido de elaborar o melhor projeto acadêmico possível.

RESUMO

O presente estudo objetiva, a partir de um contexto histórico e econômico, realizar uma análise crítica dos vinte anos de existência do Mercado Comum do Sul. Formado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, o Mercosul, constituído em 1991, a partir do Tratado de Assunção, colecionou uma trajetória de êxito e de percalços ao longo dessas duas décadas, e tem seus esforços atualmente voltados para a superação dos entraves ao funcionamento de uma verdadeira união aduaneira, assim como para uma maior aproximação das sociedades de seus países membros, bem como de outros países da América do Sul.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I – O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO MERCOSUL	13
I.1. - A Aproximação Regional na Década de 80.....	13
I.2. - Estrutura Orgânica ou Institucional do Mercosul	16
I.2.1. - Conselho do Mercado Comum (CMC).....	16
I.2.2. - Grupo Mercado Comum (GMC)	17
I.2.3. - Comissão de Comércio do Mercosul (CCM).....	17
CAPÍTULO II – POLÍTICAS COMERCIAIS – AGENDA INTERNA E EXTERNA NO BLOCO.....	20
II.1. - A Tarifa Externa Comum (TEC).....	20
II.1.1. - Listas Nacionais de Exceções.....	23
II.1.2. - Tratamento Especial - Setor Automotivo e Sucroalcooleiro	23
II.1.3. - Adesão da Venezuela e a TEC	25
II.2. - A Bitributação e o Código Aduaneiro do Mercosul (CAM)	26
II.3. - Acordos com outros países	30
CAPÍTULO III - O FLUXO COMERCIAL NO BLOCO (1991-2011)	33
III.1. - O comércio intrazona	34
III.1.1. - A diferença de tamanho dos países do Mercosul e a questão dos sócios menores .	41
III.1.2. - O comércio bilateral dos dois maiores parceiros	43
III.1.3. - Pauta dos produtos comercializados	45
III.2. - O comércio extrazona	48
III.2.1 - Principais parceiros	50
III.2.2. - O efeito China	52
CAPÍTULO IV – O MERCOSUL NO SÉCULO XXI – PERSPECTIVAS	54
IV.1. - Focem.....	55
IV.2. - Sistema de Pagamento em Moeda Local	57
IV.3. - Novos Membros	58
IV.4. - Parlamento do Mercosul	58
IV.5. - Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PAES).....	59
IV.6. - Estatuto da Cidadania do Mercosul	60
CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Lista Nacionais de Exceção.....	23
Tabela 2 - PIB países Mercosul (2003-2010)	39
Tabela 3 - Indicadores Econômicos países Mercosul (2008 - 2010)	41
Tabela 4 - Perfil das exportações intra e extrabloco em valores (1995-2009)	45
Tabela 5 - Mecanismo de Contribuição e Repasse no Focem	54

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Composição das Exportações do Mercosul (em % do total)	35
Gráfico 2 - Composição das Importações do Mercosul (em % do total).....	35
Gráfico 3 - Exportações Intra e Extra Mercosul	39
Gráfico 4 - Importações Intra e Extra Mercosul	39
Gráfico 5 - Market Share Paraguai e Uruguai nas Importações conjuntas de Brasil e Argentina.....	42
Gráfico 6 - Saldo Comercial Intrabloco dos maiores sócios do Mercosul em bilhões de US\$.....	43
Gráfico 7 - Perfil da pauta de exportação do setor primário argentino em % (1995-2009)	47
Gráfico 8 - Perfil da pauta de exportação do setor secundário brasileiro em % (1995-2009)	43
Gráfico 9 - Perfil da pauta de exportação do setor primário uruguaio em % (1995-2009)	43
Gráfico 10 - Perfil da pauta de exportação do setor primário paraguaio em % (1995-2009)	43
Gráfico 11 - Saldo Comercial do Mercosul em milhões de US\$.....	47
Gráfico 12 - Principais Parceiros - Exportações para o resto do mundo em bilhões de US\$.....	48
Gráfico 13 - Principais Parceiros - Importações para o resto do mundo em bilhões de US\$.....	49

LISTA DE FIGURA

Figura 1 – Estrutura Institucional do Mercosul	19
---	-----------

INTRODUÇÃO

O Mercosul, oficializado em 26 de março de 1991, por meio do Tratado de Assunção, é um bloco de integração regional formado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Passados vinte anos de sua constituição, o quarto maior bloco econômico do mundo¹ em termos comerciais apresenta conquistas em áreas sensíveis - como na eliminação da dupla cobrança da tarifa externa e no código aduaneiro - e um longo caminho pela frente na promoção da livre circulação de bens e serviços, assim como no desmantelamento das barreiras alfandegárias. Não por acaso, ainda hoje seja classificado como união aduaneira imperfeita.

Em duas décadas de parceria, é inegável a importância do Mercosul como instrumento de desenvolvimento econômico da região. Entre 1991 a 2010, o comércio entre os países membros passou de US\$ 5 bilhões para US\$ 44 bilhões. Contudo, a distribuição dos ganhos no interior do bloco tem se dado de forma desigual e ainda são substanciais as assimetrias existentes entre as economias dos Estados membros. Destaque-se que mais da metade do Produto Interno Bruto do Mercosul, algo em torno de 70%, encontra-se concentrado no seu maior sócio, o Brasil².

O presente trabalho pretende fazer um breve balanço dos avanços e problemas enfrentados pelo Mercosul, com ênfase na questão comercial. A pesquisa não pretende ser inédita, mas, sim, sistematizar parte da bibliografia e de dados disponíveis sobre o Mercosul em torno das questões centrais para o desenvolvimento futuro do bloco.

Assim, no intuito de entender a fase atual do bloco comercial do Cone Sul e os atuais desafios com os quais ele se depara, é essencial compreender, primeiramente, o histórico de aproximação entre os sócios do Mercosul, ao longo da década de 80. A aproximação estava, em muito, relacionada com o processo de redemocratização por que passavam os países da região, bem como com o cenário da economia internacional, marcado, a essa época, pela liberalização comercial e pelo ressurgimento das iniciativas de integração regional. Além de entender a história

¹WTO. International Trade Statistics (2011). p. 206. Disponível em:<
http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/its2011_e.pdf>

² MOREIRA, Sérvulo Vicente; MILHOMEM, Ethianne Érica Lucena. **Evolução Recente do Comércio Exterior Brasileiro com os Países do Mercosul**. Texto para discussão N° 1466. IPEA. Janeiro de 2010. P. 7

de formação do bloco, é de igual relevância analisar o atual quadro institucional do Mercosul, bem como as normas que o governam, assuntos esses que serão abordados no capítulo I.

O segundo capítulo foca nas políticas comerciais adotadas pelo bloco, em particular, a problemática da Tarifa Externa Comum. A união aduaneira, virtualmente existente a partir de 1995, comporta, ainda hoje, listas nacionais de exceção à Tarifa Externa Comum, sem mencionar os produtos fora da zona de livre comércio sub-regional, como o açúcar e a importante indústria automotiva, base, aliás, de grande parte do comércio bilateral entre o Brasil e a Argentina. Destacar-se-á a importância de avanços na TEC - há previsão da extinção das listas de exceção em 2019 -, bem como de que se eliminem os efeitos negativos da bitributação, para que assim seja atingida de fato uma União Aduaneira no bloco.

O terceiro capítulo é voltado para a análise da evolução dos fluxos de comércio entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao longo dessas duas décadas. Além de analisar a evolução do comércio intra e extra-bloco e seus determinantes serão abordadas a questão particular dos sócios menores no comércio intra-bloco, bem como dos ganhos de comércio obtidos pelo Brasil no último decênio, e o reflexo desse fato na relação bilateral com a Argentina. Ainda nesta seção, será apreciado o comércio do bloco com o resto do mundo, destacando-se o perfil superavitário recente, justificado, em parte, pelo aumento do preço das *commodities* bem como pela intensificação do comércio com o continente Asiático. Ademais, será destacado o impacto do efeito China sobre o bloco.

Buscar-se-á, no último capítulo, estabelecer uma perspectiva do Bloco na sua agenda interna. No âmbito econômico será discutida a criação do Focem, voltado para corrigir as assimetrias existentes entre os sócios menores, e a adoção, em 2008, do sistema de pagamentos em moeda local. Em termos políticos, será analisado o fortalecimento do bloco junto às respectivas populações dos países membros, mediante a possibilidade de eleições diretas para o Parlasul, inicialmente previstas para 2010, e a perspectiva de associação de novos membros. Por fim, sob o aspecto social, será abordado o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), criado em 2011, voltado para alcançar, em médio prazo, metas sociais em áreas como educação, cultura, agricultura familiar e emprego.

CAPÍTULO I – O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO MERCOSUL

I.1. - A Aproximação Regional na Década de 80

A aproximação entre Brasil e Argentina, motores do processo de integração no Cone Sul, tem início na década de 80, principalmente, a partir da redemocratização dos dois países. Em 1985, os mandatários argentino e brasileiro, Alfonsín e Sarney, assinam a Declaração de Iguaçu. Aludido documento tem grande valor histórico por representar o adensamento das relações argentino-brasileiras. Essa Declaração aponta novos rumos para as relações bilaterais dos dois países no sentido de incentivar a interdependência e a cooperação entre Brasil e Argentina em diversos pontos, tais como, comercial, industrial, agrícola.

Em ato contínuo em 1986, a Ata de Integração Brasil/Argentina estabelece o PICE, Programa de Integração e Cooperação Econômica. Por meio do PICE, foram firmados ao longo de quatro anos, 24³ protocolos de liberalização comercial bilateral e cooperação em várias áreas, como produção de alimentos básicos, investimento industrial, transporte e comunicações⁴.

Destacam-se, entre os pontos que promoveram a liberalização comercial recíproca, aqueles que derrubaram as barreiras do comércio bilateral do setor de bens de capital e de indústria automobilística, assim como os que estabeleceram instrumentos para a redução de tarifas e cotas de importação de outros produtos conforme Behar (1991).

O programa tinha como objetivo a abertura seletiva dos mercados dos dois países e o incentivo à complementação setorial, de acordo com os princípios da flexibilidade (possibilidade de ajustamento do período e nos objetivos), gradualismo (fixação de metas anuais), equilíbrio (integração setorial mais equânime entre os sócios) e simetria (harmonização das políticas relacionadas com a competitividade setorial). O acordo contribuiu para a redução de resistências à abertura comercial em um ambiente, àquela época, ainda caracterizado por forte protecionismo.

³ Os Protocolos assinados no âmbito do PICE entre Argentina e Brasil foram, dentre outros: (i) Bens de Capital (Buenos Aires, 29/07/1986); (ii) Trigo (Rio de Janeiro 29/07/1986); (iii) Siderurgia (Brasília, 10/12/1986). (iv) Cooperação Nuclear (Brasília, 10/12/1986); (v) Indústria Automotiva (Brasília, 07/04/1988).

⁴ ALMEIDA, Paulo Roberto. **MERCOSUL: fundamentos e perspectivas**. Brasília: Grande Oriente do Brasil, 1998. p.48

Somente em 1988, há uma referência explícita à formação de um Mercado Comum. Surgia, então, o embrião do Mercosul, a partir da assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que visava à abertura mútua e seletiva de ambos os mercados e a complementação econômica com base em aproximações setoriais.

Importante frisar que Brasil e Argentina eram os únicos países no processo de integração neste momento. Em face de uma evidente perda de espaço comercial, de redução do fluxo de investimentos e de dificuldades de acesso a tecnologias de ponta, Brasil e Argentina viram-se diante da necessidade de redefinirem sua inserção internacional e regional⁵.

Dentro dessa nova estratégia, a integração passa a ter papel importante, entre outros fatores, na intensificação do fluxo comercial, na obtenção de maior eficiência com vistas à competição no mercado internacional e na própria transformação dos sistemas produtivos nacionais. Somente em 1990, por meio do Tratado de Montevidéu, Brasil e Argentina convidam o Uruguai para participar do processo de integração. A entrada do Paraguai, contudo, apenas se dá com a assinatura do Tratado de Assunção, um ano depois⁶.

A celebração do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, representa a criação do Mercosul e, conseqüentemente, a pretensão programática dos países signatários de criar um mercado comum com livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos; de adotar política externa comum; de coordenar políticas macroeconômicas e setoriais; e de harmonizar legislações nacionais, com vistas a maior integração da região.

Insta registrar que, inicialmente, se estabeleceu uma área de livre-comércio⁷, em que os países signatários não tributariam ou restringiriam as importações uns dos outros, a qual

⁵ “O processo de integração mundial tem se intensificado nas últimas décadas devido a diversos fatores, mas o aspecto mais visível que impulsionou este processo foi o avanço da tecnologia ocorrido nos anos 80”. MANTELLATO, Luciana. **O Processo de Integração do Setor Automobilístico no Mercosul**. Revista de Negócios Internacionais, Piracicaba, 4(7): 19-25, 2006.

⁶ VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador; a construção do Mercosul**. Brasília. IBRI, 2002. p. 132

⁷ Decorrem da abolição de fronteiras aduaneiras, com a franquia do território integrado à livre circulação de bens produzidos intrazona. Cumpre destacar que não se trata de novidade histórica, pois muitos processos de unificação nacional iniciaram-se pela abolição de impostos alfandegários, como é o caso da Alemanha, por meio do *Zollverein*, conduzido por Bismarck no século XIX. Nesse estágio de integração, há livre circulação de bens, políticas comerciais e macroeconômicas autônomas. Blocos mais recentes têm incluído acordos na área de serviços e de investimentos.

perduraria por quatro anos⁸. Apenas em 1994, tendo em vista a assinatura do Protocolo de Ouro Preto e o cumprimento do calendário para convergência das tarifas, é que todos os signatários adotariam uma Tarifa Externa Comum nas exportações dos demais países do bloco.

Atualmente, o bloco é composto pelos seus membros permanentes originários, Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, acrescido da Venezuela⁹, mais cinco Estados Associados, quais sejam, o Chile e a Bolívia que se tornaram países associados em 1996¹⁰, o Peru, que se associou em 2003¹¹, e Equador e Colômbia, cuja associação data de 2004¹², além de um sócio observador que é o México.

A vinculação dos países associados, acima aludidos, justifica-se em função do compromisso do Mercosul de aprofundar o processo de integração regional e de desenvolver e intensificar as relações com os países membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

A qualidade de membro associado se dá por meio da celebração de acordos bilaterais, os chamados Acordos de Complementação Econômica, os quais estabelecem cronogramas para a criação de uma zona de livre-comércio com os países do Mercosul e uma gradual redução de tarifas entre o Mercosul e os países signatários, conforme será aprofundado no capítulo II.

⁸ O art. 1, do Tratado de Assunção previa que os Estados Partes constituiriam um Mercado Comum ao final de 1994. Nesse interregno (1991-1994), os integrantes desse processo comprometeram-se a completar uma área de livre-comércio. Antes do término deste período deveria haver uma revisão da estrutura institucional, acontecida com o Protocolo de Ouro Preto (1994), preparando-se as bases do processo de construção de uma União Aduaneira a partir do início de 1995. Em agosto de 1994, os países do Mercosul adotaram a TEC. CHALOULT, Yves. HILLCOAT, Guillermo. **O Período de Transição do Mercosul e o Setor Primário. IPEA.** Planejamento e Políticas Públicas. Nº 13, junho 1996.

⁹ Em dezembro de 2005, a Venezuela protocolou seu pedido de adesão ao Mercosul. Esse protocolo foi assinado em Caracas em 4 de julho de 2006. Mas para que a Venezuela torne-se um membro efetivo é necessária a aprovação do Parlamento de todos os países. Até agora, Argentina, Uruguai e Brasil aprovaram o protocolo. Porém, o pedido de ingresso está parado no Senado paraguaio há três anos.

¹⁰ O Chile formalizou sua associação ao Mercosul em 1996, durante a X Reunião de Cúpula do Mercosul, na Argentina, por meio da assinatura do Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Chile. A Bolívia formalizou sua adesão na XI Reunião de Cúpula em Fortaleza em 1996, mediante a assinatura do Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Bolívia.

¹¹ O Peru associou-se ao Mercosul em 2003 pela assinatura do Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Peru (CMC 39/03).

¹² Colômbia, Equador e Venezuela associaram-se em 2004 mediante a assinatura do Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Colômbia, Equador e Venezuela (CMC 59/04).

I.2. - Estrutura Orgânica ou Institucional do Mercosul

Pelo Tratado de Assunção de 1991, o Mercosul possuía apenas dois órgãos de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC), cujas decisões davam-se por consenso e unanimidade, além de um órgão de apoio administrativo, a Secretaria Administrativa do Mercosul.

Somente com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto¹³, o bloco ganha personalidade jurídica internacional, tendo, assim, capacidade de contrair direitos e obrigações, e recebe a base institucional que hoje apresenta¹⁴, com fins de alcançar a etapa da união aduaneira, contando com órgãos de capacidade decisória e órgãos coadjuvantes.

As decisões dos Estados-membros do Mercosul são discutidas e tomadas pelas seguintes instituições¹⁵.

I.2.1. - Conselho do Mercado Comum (CMC)

É o órgão principal, tendo por função a condução política do bloco regional para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Tratado. A cúpula de chefes do Mercosul reúne-se duas vezes ao ano, ao final da presidência *pro tempore* do bloco, e conta com a presença dos presidentes dos Estados sócios e dos Estados associados, além dos representantes do Parlamento do Mercosul.

Compete ao CMC velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito, formular políticas e promover ações necessárias à conformação do mercado comum, exercer a titularidade da personalidade jurídica, negociar e firmar acordos com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais, manifestar-se sobre as propostas que lhe sejam elevadas pelo CMC, criar reuniões de ministros e outros órgãos que estime pertinentes a pronunciar-se sobre os acordos que lhe sejam remetidos; designar

¹³ VAZ, Alcides Costa. Op. cit.p.218

¹⁴ Ver Figura 1.

¹⁵ A concentração das decisões no Conselho e no GMC propiciou algumas vantagens, assim como gerou certos inconvenientes, pois acaba ampliando os efeitos das crises comerciais, dando-lhes uma amplitude política que em princípio não existiria. Se os conflitos comerciais fossem administrados de uma forma mais técnica, essa politização dos problemas diminuiria e facilitaria o aprofundamento das negociações. MARIANO, Karina L. Pasquariello. MARIANO, Marcelo Passini. **Mercosul: Criação, Problemas E Perspectivas**. Mercocidades. p. 17

o Diretor da Secretaria do Mercosul, adotar decisões em matéria financeira e orçamentária; homologar o Regimento Interno do GMC.

I.2.2. - Grupo Mercado Comum (GMC)

Tem a função de auxiliar o CMC, atuando como órgão executivo do Mercosul. É formado por membros que representam o Ministério de Relações Exteriores, o Ministério da Economia ou Fazenda e o Banco Central. Cabe ao GMC velar, nos limites da sua competência, pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e Acordos firmados no seu âmbito, propor projetos de Decisão ao Conselho e tomar as medidas necessárias ao cumprimento dessas decisões; fixar programas de trabalho que assegure avanços para o estabelecimento do mercado comum; criar, modificar ou extinguir órgãos, tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para cumprimento de seus objetivos; manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos, no âmbito da sua competência; negociar, por delegação do Conselho e com base nos mandatos específicos, acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países ou organismos internacionais; aprovar o orçamento e a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Administrativa; adotar resoluções em matéria financeira e orçamentária, com base nas orientações do Conselho; eleger o Diretor e supervisionar as atividades da Secretaria Administrativa do Mercosul; homologar os Regimentos Internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico e Social.

I.2.3. - Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)

Tem a função de assessorar o GMC, sendo responsável pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum, acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, como o comércio intra-Mercosul e com terceiros países. É integrada por quatro membros titulares e quatro membros suplentes por Estado Parte, estando sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores.

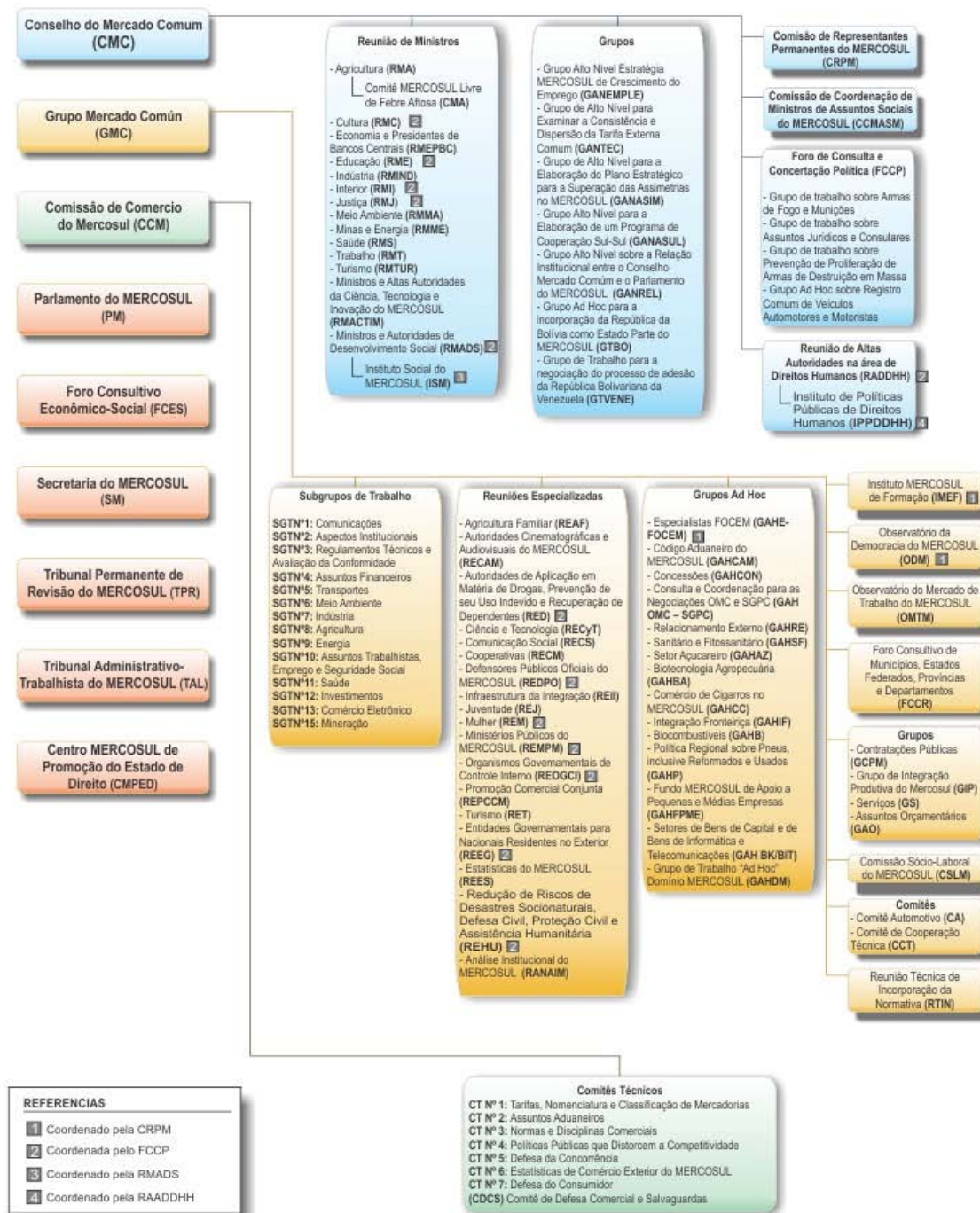
Compete à CCM velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política Comercial intra-Mercosul e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio; considerar e pronunciar sobre as solicitações apresentadas pelos Estados Partes com respeito à aplicação da Tarifa Externa Comum e dos demais instrumentos de política comercial comum,

bem como tomar as decisões de sua alçada; analisar a evolução dos instrumentos de política comercial comum para o funcionamento da união aduaneira e formular propostas a respeito, informar ao GMC sobre a evolução e a aplicação dos instrumentos de política comercial comum, sobre o trâmite das solicitações e sobre as decisões adotadas; propor novas normas ou modificações às normas existentes referente à matéria comercial e aduaneira do Mercosul, propor a revisão das alíquotas tarifárias de itens específicos da tarifa externa comum, inclusive para contemplar as novas atividades produtivas, estabelecer os comitês técnicos necessários ao adequado cumprimento de suas funções, bem como dirigir e supervisionar suas atividades.

O Mercosul dispõe, ainda, na sua estrutura institucional do Parlamento do Mercosul, do Foro Consultivo Econômico e Social, da Secretaria do Mercosul e da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, assim como instâncias orgânicas não decisórias, como a Comissão Sociolaboral, o Fórum de Consulta e Concertação Política, os Grupos de Alto Nível, os Subgrupos de Trabalho, os Comitês Técnicos, o Observatório do Mercado de Trabalho e o Fórum da Mulher.

Figura 1 – Estrutura Institucional do Mercosul

Estrutura Institucional do MERCOSUL



Fonte: <http://www.mercosul.gov.br/organograma/organograma-mercotel/view>

CAPÍTULO II – POLÍTICAS COMERCIAIS – AGENDA INTERNA E EXTERNA NO BLOCO

A agenda interna do Mercosul apresenta como tema de destaque, dentre outros, a superação de dois entraves substanciais à consolidação da união aduaneira do Mercosul, quais sejam, a efetiva implantação da TEC, com a eliminação dos efeitos perversos da bitributação, assim como a adoção pelos Estados Membros de um Código Aduaneiro Comum, de forma a favorecer a livre circulação de bens.

A agenda externa do bloco, por sua vez sempre ocupou espaço imponente na construção e consolidação do Bloco. Desde a sua criação e sua imediata busca de reconhecimento internacional, passando pela precoce adesão de diversos vizinhos latino-americanos como membros associados, o bloco sempre teve uma participação ativa no cenário mundial. Deve-se incluir aqui os diversos acordos firmados com parceiros de outros continentes.

Neste capítulo, serão abordados a evolução do tema tarifário no bloco, bem como os avanços em termos de preferências tarifárias com outros países.

II.1. - A Tarifa Externa Comum (TEC)

Embora formalmente o Mercosul seja uma União Aduaneira desde 1995, o que se vislumbra na prática é um bloco que combina características de uma zona de livre comércio imperfeita com uma Tarifa Externa Comum (TEC), cuja aplicação não se estende a todo o universo tarifário. O principal instrumento de política comercial comum no MERCOSUL, a TEC¹⁶, inclui onze níveis tarifários de 0 a 20% com uma tarifa média de 12%¹⁷.

¹⁶ O SGT 10 acordou os seguintes critérios norteadores da TEC: (i) A tarifa deve ser o único imposto para proteger a atividade econômica; caso algum país tenha outro tipo de tributo adicional, o mesmo deveria ser discutido no âmbito do Subgrupo ou em coordenação com outro Subgrupo se for o caso, visando à sua eliminação para evitar distorção na aplicação da tarifa comum; (ii) A tarifa externa comum não deve discriminar em favor de setor em particular; (iii) Como regra geral, e dentro das possibilidades da nomenclatura, os produtos não fabricados devem ser gravados com as menores alíquotas; (iv) As atividades econômicas existentes devem ter um nível de proteção de acordo com a estrutura da tarifa comum; (v) A escalada tarifária deve ser usada basicamente como meio para lograr uma maior proteção efetiva; (vi) A estrutura da TEC deve contar com um número reduzido de alíquotas e com baixa dispersão tarifária.

¹⁷ As alíquotas de bens intermediários variam entre 0 % e 12%, os produtos agrícolas têm alíquotas entre 10 e 12%, os bens de capital entre 12% e 16%, e os bens de consumo entre 18% e 20%. BERLINSKI, Julio (Org.) ; KUME, H.

Para que se chegasse à definição dessa estrutura tarifária, foi definido um Programa de Liberalização Comercial contendo um cronograma de desgravação progressivo, automático e linear, começando em 30.06.1991 e terminando em 31.12.1994, conforme determinado pelo Anexo I ao Tratado de Assunção.

No caso brasileiro, a reforma tarifária começou em 1990, terminando em fins de 1993, com cortes substanciais. A tarifa média caiu de 32,2% em 1990 para 14,2% em julho de 1993. Dita reforma tarifária, ao convergir as tarifas brasileiras à média sub-regional, veio facilitar a negociação da tarifa externa comum. A reforma tarifária argentina, ao seu turno, data de 1991, reduzindo as alíquotas e a dispersão tarifária vigentes até então¹⁸. O Uruguai também fez em 1991 a revisão de sua estrutura tarifária. Na ocasião, o Paraguai informou que tinha 15 níveis de alíquotas, que variavam de 0% a 72%¹⁹.

Nas reuniões acerca da definição da TEC, os países fizeram propostas bastante divergentes, inspiradas nas suas estruturas tarifárias diferenciadas, exigindo níveis de alíquotas e tratamento próprios para o setor de bens de capital e de produtos agrícolas próprios. Os representantes do Brasil propuseram uma alíquota de (i) 0% para os produtos exportáveis ou sem produção nacional ou com elevado custo de transporte, (ii) 10% para produtos agrícolas e bens intermediários; 15% para outro grupo de bens intermediários, (iii) 20% para bens de consumo, bens de capital e um terceiro grupo de bens intermediários, (iv) 25% para máquinas e equipamentos com controle numérico e (v) 35% para produtos selecionados²⁰.

O governo argentino, a sua vez, reivindicou seis níveis tarifários: 0%, 4%, 8%, 12%, 16%, e 20%, sem, contudo, discriminar a que grupo de bens se aplicaria cada um desses níveis. Defendeu, ainda, que os bens de capital fossem gravados com as alíquotas mais baixas da estrutura tarifária que viesse a ser aprovada, dado que era necessária a modernização do seu

(Org.) ; VAILLANT, Marcel (Org.) . **Hacia una política comercial común del Mercosur**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana S.A., 2006. p.4

¹⁸ Foi para alguns vista como voltada para reduzir a participação brasileira no mercado argentino, ao tornar os produtos importados de terceiros mercados mais competitivos em relação aos importados do Brasil.

¹⁹ BAPTISTA, Rosa Costa. **MERCOSUL e a Negociação da Tarifa Externa Comum (TEC)**. CEBRI Artigos Volume 4 - Ano V – 2010. p. 7-11.

²⁰ Ibid. p.12

parque produtivo e, para tanto, era indispensável o acesso a máquinas e equipamentos com preços mais próximos dos vigentes no mercado internacional²¹.

A delegação uruguaia, a seu turno, propôs cinco níveis de alíquotas: 0, 5, 10, 15, e 20% e reivindicou que não houvesse discriminação entre os setores agrícola e industrial. O Paraguai, por fim, sugeriu a distribuição dos produtos por quatro níveis tarifários: 0% matérias primas e insumos sem produção regional; 5% produtos em geral; 10% artigos luxuosos e 15% não especificando o grupo de produtos a que seria outorgado²².

Registre-se que, desde que TEC²³ foi definida em 1994, diversos mecanismos foram autorizados aos sócios, resultando na aplicação de numerosos desvios do tributo definido comunitariamente. Com efeito, a tarifa externa comum não vigora para todo o universo de produtos, em virtude de diversas exceções legalmente permitidas, conforme abaixo:

- (i) regimes setoriais específicos – automotivo, açucareiro, de bens de capital e de bens de informática e de telecomunicações;
- (ii) listas de exceções nacionais de diversos tipos;
- (iii) regimes especiais de importação diferenciados em cada um dos países, inclusive o drawback e outros regimes de admissão temporária; e
- (iv) preferências bilaterais não harmonizadas concedidas pelos Estados Partes nas negociações com terceiros.

²¹ Ibid. p.12

²² BAPTISTA, Rosa Costa. p.13

²³“(…) o critério fundamental que prevaleceu na definição das alíquotas foi o mesmo que vigorou na região durante a era da substituição de importações: o da escalada tarifária ao longo da cadeia produtiva. O principal defeito desse critério é que a proteção conferida a cada indústria não tem qualquer relação com a competitividade internacional das empresas que ali operam. No setor de bens intermediários, esse contraste é particularmente notável”. ARAUJO JR, José Tavares de. COSTA, Katarina Pereira. **Abertura comercial e inserção internacional: os casos do Brasil, da China e da Índia**. Textos Para Discussão Cepal – Ipea. LC/BRS/R.238. p.18 Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/42500/CEPAL_17_MIOLO.pdf>

II.1.1. - Listas Nacionais de Exceções

Dentre as numerosas perfurações à aplicação da TEC²⁴, destacam-se as listas nacionais de exceções, autorizadas a serem aplicadas pelos Estados Partes desde 1994, com a Decisão CMC Nº 07/94. Defendia-se um programa de convergência à TEC que fosse gradual, linear e automática, mediante um cronograma ascendente ou descendente.

Fato é que, ao longo dos 20 anos de funcionamento do bloco, verificaram-se sucessivas modificações e prorrogações nos prazos de vigência, assim como no número de itens passíveis de inclusão nessas listas, e, hoje, os prazos de vigência foram prorrogados até 2019, como no caso do Paraguai, conforme tabela abaixo.

Tabela 1 - Lista Nacionais de Exceção

País	Lista de Exceção - Nº Itens	Prazo de Vigência
Argentina	100	31 de dezembro de 2015
Brasil	100	31 de dezembro de 2015
Paraguai	649	31 de dezembro de 2019
Uruguai	225	31 de dezembro de 2017

Fonte: Informe Mercosul Nº 16. BID-INTAL (Elaboração própria).

II.1.2. - Tratamento Especial - Setor Automotivo e Sucroalcooleiro

Frise-se que a previsão de tratamento especial a determinados setores dentro do bloco se deve à relevância que estes setores assumem, seja sob o prisma das economias regionais ou sob o prisma laboral, bem como à existência de significativas divergências nas regulamentações públicas nacionais.

No caso do complexo sucroalcooleiro, o tratamento especial do setor surgiu em resposta à demanda da Argentina. Em verdade o setor açucareiro, desde o programa de liberalização comercial, teve tratamento diferenciado, sendo incluído por meio da Decisão Nº 19/04 como setor de regime especial, não se enquadrando inicialmente à TEC, o que deveria ocorrer somente até 2001.

²⁴ (i) bens de capitais e equipamentos de tecnologia da informação e de telecomunicações; (ii) produtos do regime automotivo e o açúcar também foram alvo de regimes especiais (iii) produtos que pertenciam a regimes especiais de importação constituíam outra perfuração à TEC (iv) outra perfuração à TEC foi permitida para garantir o suprimento normal e contínuo de produtos em casos de escassez de oferta, que vigoraria até 28 de abril de 1996.

A liberalização do comércio, conforme alegam os argentinos, resultaria na quebra dos seus produtores locais. Isso porque a produção brasileira goza de maior competitividade, sendo mais de 20 vezes superior à produção da Argentina²⁵. Ademais, sustentam os argentinos que os subsídios concedidos aos produtores brasileiros²⁶ de álcool implicaria a redução do preço final pelo qual o açúcar é vendido no mercado interno²⁷.

Outro setor que goza de regulamentação específica é o setor automotivo²⁸. Fatia importante do fluxo de comércio entre os países do Mercosul, o setor enfrenta dificuldades no estabelecimento de regras comuns. As dificuldades, em parte, derivam das assimetrias nas escalas de produção e das estratégias das montadoras, levando a especialização da produção dos seus sócios-maiores, a Argentina voltada aos modelos de porte médio, ao passo que o Brasil, à produção de modelos populares.

A normativa para o setor automobilístico se alicerça em três eixos basilares:

- (i) o livre comércio intrazona;
- (ii) o tratamento único para produtos de origem externa ao Mercosul; e
- (iii) a ausência de incentivos nacionais que distorçam a competitividade.

Em 2000, após anos de discussão, foi anunciada a Política Automotiva Comum do Mercosul, por meio da Decisão Nº 70/00. A partir dessa normativa, foram fixados o nível da TEC

²⁵ O Brasil é o maior produtor de açúcar em termos mundiais. Produção brasileira 420.121.000 toneladas. Produção argentina 19.300.000 toneladas. Dados atualizados em 2005. FAO. Disponível em: <<http://www.fao.org/es/ess/top/commodity.html?lang=en&item=156&year=2005>>

²⁶ Os argentinos, pressionados por seus produtores de açúcar, tem sistematicamente apontado a existência de assimetrias que impediriam a integração no açúcar. Estas têm sido baseadas no argumento de que a produção brasileira de etanol estaria calcada num mercado cativo, determinado pelo mandato de mescla de etanol a gasolina, e que o etanol subsidiaria indiretamente a produção de açúcar. A pendente integração do açúcar no Mercosul. Por Plinio Nastari, membro da Comissão do Açúcar SGT-8 do Mercosul. 03 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.canaldoprodutor.com.br/comunicacao/artigos/pendente-integracao-do-acucar-no-mercosul>

²⁷ Publicação no Estadão, jornal paulista, de 21 de março de 2003. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2003/not20030321p14808.htm>>. “(...) os argentinos justificam que o açúcar não faz parte do Mercosul porque o Brasil mantém, há anos, afirmam, o Programa Pró-Álcool. Isto porque, destacam, os engenhos destinam metade da sua cana de açúcar para fabricar álcool combustível e a outra metade para fabricar açúcar. “Devido ao subsídio implícito neste sistema, único no mundo, o Brasil quadruplicou suas exportações de açúcar nos últimos dez anos, com a conseqüente destruição dos preços no mercado internacional”, ressaltam no mesmo anúncio”. Para maiores informações. Ver Informe Mercosul nº 5. 1ª Ed- Buenos Aires. BID-Intal. 1999. p. 25

²⁸ O setor automotivo ficou, primeiramente, fora do Programa de Liberalização Comercial devido à política industrial argentina que concedia uma série de vantagens fiscais às montadoras, decorrentes de um “waiver” temporário concedido durante a Rodada Uruguai do GATT. Posteriormente, foi tido como exceção ao regime da TEC por meio da Decisão Nº 29/94, o que deveria ocorrer somente até 2000.

para o setor²⁹, os cronogramas de convergência para exportação extrazona, o mecanismo para alcançar o livre comércio intrazona, o requisito de conteúdo regional, e as quotas para acesso ao mercado de veículos e autopeças com o Uruguai.

Por meio dessa decisão, para que o veículo seja considerado produzido no bloco, far-se-á indispensável demonstrar que pelo menos 60% das partes e peças que o compõem foram produzidas no bloco, o que, em outras palavras, representa um índice de regionalização de 60%³⁰. No ano seguinte, foi adotada a Decisão CMC Nº 4/01, por meio da qual foram pactuadas as tarifas e cronogramas de convergência para a importação extrazona, o índice de conteúdo regional para a produção paraguaia, as quotas para acesso ao mercado de veículos e autopeças com a Argentina e o Brasil, e condições de livre acesso com o Uruguai.

A expectativa inicial de que fosse alcançada uma área de livre comércio para o setor automotivo até 2006 não foi atendida. Aludidos acordos até hoje não foram internalizados pelos países sócios do Mercosul, o que deu ensejo a formalização de acordos bilaterais entre Argentina, Brasil e Uruguai³¹. Verifica-se que as exceções ainda vigentes destacadas nesta seção - resultantes em parte das diversidades econômicas locais e de variáveis políticas -, constituem óbice ao funcionamento do bloco como uma união aduaneira, haja vista que prejudicam o livre fluxo de mercadorias intrabloco.

II.1.3. - Adesão da Venezuela e a TEC

A adesão da Venezuela como membro pleno do Mercosul pressupõe um processo de convergência das tarifas praticadas pela Venezuela à Tarifa Externa Comum do Mercosul. Nessa

²⁹ Acordada em torno de 35% para os veículos para passageiros, 35% para os ônibus e caminhões de origem brasileira, e entre 18% e 25% para os ônibus e caminhões de procedência argentina. Negociaram-se tarifas externas comuns entre 14 e 18% para as peças produzidas na sub-região e de 2% para as peças não produzidas no bloco. Ver Informe Mercosul nº 6. 1ª Ed- Buenos Aires. BID-Intal. 2000. p.52

³⁰ Ver Informe BID-Intal Nº 5. Op. Cit. p. 29

³¹ Argentina e Brasil assinaram o ACE nº 14 cuja vigência se expira em junho de 2014. De igual maneira, os governos argentino e uruguaio firmaram o ACE nº 57 que disciplina a questão automotiva até que a Política Automotiva Comum entre em Vigor. Por fim, Brasil e Uruguai pactuaram o ACE nº 2 cuja vigência está estipulada para até 2014. Ver Informe Mercosul nº 16. 1ª Ed- Buenos Aires. BID-Intal. 2012. p.68

esteira, é de se destacar as diferenças tarifárias existentes entre as estruturas do Mercosul e da Venezuela quando analisadas em nível desagregado³².

As assimetrias mais evidentes, de um lado, estão nos produtos de origem agrícola, madeiras, combustíveis, obras de cestaria e de pedra, para os quais o Mercosul tem tarifas menores que a Venezuela. Por outro lado, as tarifas do Mercosul são substancialmente mais elevadas que as da Venezuela em produtos do setor automotivo, embarcações, instrumentos de ótica, relógios e instrumentos musicais, conforme relata a CNI.

Com efeito, a Venezuela deverá empreender um esforço considerável para adaptar-se à TEC, em particular nos produtos agrícolas e manufaturados intensivos em mão-de-obra, que, conforme acima sinalizado, parecem concentrar-se os produtos sensíveis daquele país.

II.2. - A Bitributação e o Código Aduaneiro do Mercosul (CAM)

A questão relativa à mudança nas regras de circulação de mercadorias, e, reflexamente, à eliminação do problema da dupla cobrança da TEC, é tema suscitado como de vital importância para a consolidação da união aduaneira no MERCOSUL, desde a instituição da tarifa externa comum em 1994.

Embora o tema da bitributação tenha sido devidamente encaminhado nos últimos anos - conforme se verá mais adiante -, por muito tempo, o que se verificou foi que apenas os bens originários - ou seja, aqueles que satisfaziam os requisitos estabelecidos pelo regime de origem do bloco -, eram autorizados a circular livremente dentro da união alfandegária. Os bens, que não se encaixavam nessa classificação, cada vez que entrassem no território de um Estado Parte, seriam tributados, sendo devido o pagamento da TEC.

Não obstante uma legítima união aduaneira seja constituída por apenas um território alfandegário, o que se constatava na prática era a coexistência de quatro territórios aduaneiros no

³² A comparação das médias tarifárias por capítulo do Sistema Harmonizado (SH) revela um quadro de grandes diferenças. Dos 96 capítulos do SH: a) 44 têm diferenças entre as tarifas médias na Venezuela e no Mercosul inferiores a dois pontos percentuais. Somente em três capítulos as médias são coincidentes; b) 24 capítulos registram diferenças situadas entre dois e quatro pontos percentuais; c) 14 têm diferenças entre quatro e seis pontos percentuais; d) nove capítulos registram diferenças entre seis e oito pontos percentuais; e e) cinco capítulos apresentam diferenças que superam os oito pontos percentuais, chegando a até 10,6 pontos percentuais. Ver artigo CNI. **Adesão da Venezuela ao Mercosul: agenda e interesses econômicos do Brasil**. 2006. p.7

bloco. A cobrança da TEC às importações de extrazona que ingressassem por outro Estado-Parte era, indubitavelmente, algo que violava o projeto de união aduaneira sob o qual o MERCOSUL fora pensado.

A partir da Decisão CMC nº 27/00, o problema começou a ser tratado de maneira mais formal, quando a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) passou avaliar as possibilidades para dirimir a questão. Registre-se que as principais dificuldades residiam nos seguintes fatores:

- (i) carência de infra-estrutura e de normas harmonizadas, as quais dificultavam a adoção de pontos de controle integrados de fronteira; e
- (ii) na distribuição da renda alfandegária, porquanto se fazia necessário garantir uma renda alfandegária mínima ao Paraguai, dado que os direitos de importação representam, aproximadamente, 18 % do total da renda tributária desse País³³.

Resultado das discussões iniciadas em 2003³⁴, a Decisão CMC nº 54/04, aprovada em dezembro de 2004, ao fixar as diretrizes para avançar na eliminação da dupla cobrança da TEC, representa o primeiro passo substantivo do bloco no processo de transição em direção ao pleno funcionamento da união aduaneira.

Por meio dessa decisão, ficou estabelecido que os bens importados do resto do mundo, contanto cumprissem com a política tarifária comum (PTC), receberiam o tratamento de bens originários do bloco, tanto no que diz respeito à circulação dos mesmos no território dos Estados Partes como a sua incorporação nos processos produtivos.

Ademais, por meio do Art. 2º de aludida decisão, ficava estabelecido que os bens que contassem com preferência quadripartite e simultânea de 100%, em virtude de acordos comerciais assinados pelo bloco, assim como aqueles para os quais a TEC fixava uma alíquota de 0%, receberiam, a partir de janeiro de 2006, o tratamento de bens originários do MERCOSUL.

³³ Ver Informe Mercosul nº 10. 1ª Ed- Buenos Aires.BID-Intal. 2006. p.77

³⁴ Ibid. p. 76. Destaque-se que a inclusão deste tema na pauta da agenda do MERCOSUL se deu a partir da negociação do Acordo de Associação Mercosul-EU. A União Européia não só atentou para a necessidade do Mercosul cumprir com o princípio de reciprocidade, mas também estabeleceu, como uma das condições para assinatura do acordo, o pagamento único da tarifa para as mercadorias que circulam dentro do Mercosul.

Adicionalmente, foi determinado o ano de 2008 para a adoção das seguintes etapas, conforme prescrito no Art. 4º do mesmo documento: (i) aprovação do código aduaneiro do MERCOSUL (CAM); (ii) a interconexão online dos sistemas informáticos de gestão aduaneira; (iii) a definição de um mecanismo para a distribuição da renda aduaneira.

Passado um ano, em dezembro de 2005, foi aprovada a Decisão N° CMC 37/05, a qual regulamentou a Decisão CMC N° 54/04 e definiu os procedimentos aduaneiros e regras para a emissão do Certificado de Cumprimento da Política Tarifária Comum (CCPCT) e do Certificado de Cumprimento do Regime de Origem do MERCOSUL de um conjunto de bens que, a partir de janeiro de 2006, passariam a receber o tratamento de bens originários.

Esta Decisão adotava a seguinte abordagem para os bens contemplados pela normativa: (i) os bens aos quais todos os sócios tivessem outorgado 100% de preferência tarifária em benefício de terceiros países e (ii) bens cuja TEC era zero em todos os Estados membros. No que concerne à identificação aduaneira dos produtos beneficiados, previu-se que os sistemas de informação aduaneira dos países-sócios passariam a emitir, de maneira informatizada, o CCPCT e o Certificado de Cumprimento do Regime de Origem do MERCOSUL.

Alguns anos mais tarde, em 2008, se, por um lado, a Decisão CMC n° 01/08 atestava um grande progresso, qual seja, o sistema de intercâmbio de informações dos registros aduaneiros (Sistema INDIRA) encontrava-se em operação e disponível nos quatro Estados Partes, por outro, no que dizia respeito à definição do mecanismo de distribuição de renda aduaneira e ao código aduaneiro, informava que os avanços, àquele momento, ainda eram pouco satisfatórios.

Isso porque pendiam de resolução os seguintes problemas: (i) a delimitação precisa do território aduaneiro do MERCOSUL, (ii) a definição das áreas aduaneiras especiais (inclusive o mar territorial), (iii) o tema dos direitos de exportação e o mecanismo de distribuição de renda. Assim, a eliminação da dupla cobrança da TEC e a instituição de um mecanismo de distribuição da renda aduaneira foram objetos de intensos debates no período entre 2008 e meados de 2010.

Várias propostas foram levadas à discussão, sem, contudo, chegar a um consenso entre os Estados membros³⁵. Isso ocorreu pois, de um lado, Brasil e Uruguai tinham preferências por propostas que levassem a efeito uma rápida eliminação da dupla cobrança da TEC, e do outro lado, Paraguai e Argentina posicionavam-se a favor de soluções mais graduais.

A motivação deste posicionamento mais conservador pelo governo paraguaio justificava-se em virtude do temor da redução da arrecadação alfandegária provocada pela eliminação da dupla tarifação da TEC, porquanto a renda aduaneira representa nesse país um recurso fiscal significativo.

O governo argentino, a seu turno, vislumbrava a adoção de uma política tarifária comum como uma ameaça à sua produção nacional. O grande temor deste país membro era de que os sócios menores, com a eliminação da dupla tarifação, pudessem se aproveitar da economia gerada pela não bitributação da TEC para importar produtos extrazona, transformá-los e reexportá-los para a Argentina, o que prejudicaria a produção local de produtos congêneres.

A divulgação da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 27/10, que traz no seu bojo a aprovação do Código Aduaneiro do Mercosul (CAM), surpreendeu e encheu de otimismo os entusiastas do Mercosul. Por meio dessa normativa os Estados Partes ficavam adstritos a um prazo de 6 (seis) meses para a realização de consultas e gestões para a implementação do mesmo dentro dos seus respectivos sistemas jurídicos.

Embora seja inegável o avanço alcançado na Cúpula de San Juan, aludida norma define diretrizes ainda bastante genéricas, adota um enfoque gradual e subdivide o processo de eliminação da dupla cobrança da TEC segundo o cronograma a seguir:

(i) 1ª etapa: Deverá ser cumprida até o início de 2012. Consiste na eliminação da múltipla cobrança da TEC para bens que cumpriram com a política tarifária comum e circulem sem transformação industrial nos países do bloco;

³⁵ Ver Informe Mercosul nº 15. 1ª Ed- Buenos Aires. BID-Intal. 2010. p.74

(ii) 2ª etapa: A ser implementada a partir de janeiro de 2014. Deverá ser eliminada a cumulatividade tributária para bens importados de extrazona gravados com a TEC de 2% e 4% incorporados a produtos fabricados no Mercosul.

(iii) 3ª etapa: A terceira etapa será definida pelo CMC antes de dezembro de 2016, com expectativa de funcionamento, no mais tardar em 1º de janeiro de 2019. Contempla os bens importados de terceiros países não incluídos nas etapas antecedentes, que a incorporem a um processo produtivo e tenham cumprido com a política tarifária comum.

Frise-se que a Decisão CMC Nº 10/10 previu explicitamente que fosse estabelecida uma compensação ao Paraguai, dada a sua condição especial e específica como país sem litoral marítimo, sua alta dependência das arrecadações aduaneiras e a eventual perda de arrecadação decorrente da dupla eliminação da TEC.

A esse respeito, cumpre destacar que o mecanismo de distribuição da renda aduaneira ainda não foi decidido, ficando a cargo do GMC elaborar, no mais tardar, no segundo semestre de 2012, um projeto de regulamentação que considerará o Estado Parte em que são consumidos ou utilizados os bens importados de terceiros países. Em relação à renda aduaneira, foi acordado que a transferência de recursos será feita trimestralmente por um Fundo Mercosul.

II.3. - Acordos com outros países

O Mercosul, dotado de personalidade jurídica internacional, firmou no último decênio alguns acordos de preferência comercial com diversos países. Esse incremento no número de parceiros comerciais do bloco encontra-se inserido na premissa de que a proliferação dos acordos comerciais entre países, teria impactos positivos sobre a renda e o comércio mundial decorrentes de eventos a ele associados³⁶.

Em termos de acordos regionais, os países contemplados foram Israel (2007)³⁷, Índia (2009), Egito (2010) e mais recentemente a Palestina (2011). No caso do acordo firmado pelo Mercosul com o Estado israelita há a previsão de que durante os primeiros quatro anos, os

³⁶ GUIMARÃES, Edson Peterli. ZEIDAN, Rodrigo M. **Acordos do Mercosul com Terceiros Países**. Texto para Discussão Nº 1383. IPEA. Fevereiro 2009. p.7

³⁷ O tratado cobre 90% do fluxo comercial, com um cronograma de quatro fases para eliminação das restrições (imediata, 4, 8 e 10 anos).

direitos aduaneiros sobre as exportações de Israel para os países membros do Mercosul sejam 40% menor, devendo as mesmas serem zeradas em até dez anos. No que tange a esse acordo preferencial, destaque-se que o Mercosul não possui posição majoritária em qualquer outro mercado que não seja o de carnes e miudezas³⁸.

No caso do acordo com a Índia, é de se registrar que o Mercosul representa apenas cerca de 1% do comércio indiano³⁹. Observe-se, ainda, que o acordo com o Egito contempla apenas a abertura de mercados para bens, com nítido superávit para o Mercosul desde a sua vigência. A pauta de exportações do Mercosul ao Egito concentra-se na liberalização dos setores de combustíveis minerais, aeronaves, adubos e fertilizantes, produtos químicos, minérios, animais e plantas vivas. A oferta do Egito ao Mercosul, a seu turno, enfatiza o setor de adubos e fertilizantes, produtos têxteis dentre outros setores⁴⁰.

Atualmente, o bloco retomou as negociações comerciais com a União Européia em 2010, principal parceiro comercial do Mercosul; aprovou o Acordo-Quadro com a Jordânia, em 2008; colocou em vigor, a partir de 2010, o Acordo-Quadro firmado com o Marrocos; e encontra-se em negociação com a Turquia para a criação de uma área de livre-comércio, assim como com o governo do Paquistão⁴¹.

No âmbito da Aladi, seguem abaixo os acordos firmados com alguns países membros:

1) ACE-35 Mercosul - Chile: O Acordo teve por objeto o estabelecimento, no prazo máximo de 10 anos, de uma zona de livre-comércio entre as Partes. Nesse sentido, o processo de desgravação tarifária encontra-se em estágio avançado: desde janeiro de 2006, a quase totalidade do universo tarifário atingiu 100% de margem de preferência. A partir de janeiro de 2007 foi iniciado o processo de desgravação dos produtos constantes dos Anexos 6 (lista de exceções), 7 (lista de exceções sobre Produtos do Patrimônio Histórico) e 8 (setor açucareiro).

Segundo PETERLI, na questão de acesso preferencial aos mercados chilenos, os demais países do Mercosul têm um interesse maior do que o Brasil, uma vez que suas exportações estão fortemente concentradas naqueles mercados, enquanto as brasileiras se apresentam menos

³⁸ GUIMARÃES, Edson Peterli. ZEIDAN, Rodrigo M. Op. Cit. p. 33.

³⁹ Ibid. p. 17. As exportações da Índia para o Mercosul dobraram no período, e suas importações aumentaram em 70%, apresentando um saldo comercial favorável para a Índia.

⁴⁰ Ver Informe BID-Intal nº15. Dezembro de 2010. p. 133

⁴¹ Ver Informe BID-Intal nº15. Dezembro de 2010. 137

concentradas. Ademais, destaca o autor que referido acordo é o que reúne os maiores valores das exportações totais e das exportações dos produtos com margens preferenciais⁴².

2) ACE-36 Mercosul - Bolívia: À exceção dos produtos constantes dos Anexos 5 de 6 do Acordo, todos os demais contam com 100% de margem de preferência desde janeiro de 2006. O Anexo 5 lista 650 produtos que só serão completamente desgravados em 2011, e o Anexo 6, outros 29 produtos que só serão plenamente liberalizados em 2014.

3) Mercosul - México: Acordo que tem por objetivo estabelecer as bases para uma eventual futura área de livre-comércio entre o México e os Estados Partes do Mercosul. O ACE-55, que abrange o setor automobilístico, estabelece a redução recíproca de alíquotas de importação dos produtos do setor, conforme cronograma que tende ao livre-comércio em veículos leves, em vigor desde 2007, e veículos pesados. As autopeças listadas nos apêndices bilaterais do Acordo já são comercializadas em regime de livre-comércio⁴³.

4) ACE-58 Mercosul - Peru: Acordo que contempla listas de exceções que agrupam Brasil e Argentina bilateralmente (desgravação total até 2012) e listas especiais para o Paraguai (até 2012) e Uruguai até 2011. As concessões do Peru possuem prazos de desgravação mais longos que os concedidos por Brasil e Argentina (até 2014). Para produtos sensíveis, existem tabelas de desgravação intermediárias para os anos de 2014, no caso de Brasil e Argentina e até 2019, no caso do Peru.

5) ACE-59 Mercosul/Colômbia/Equador/Venezuela: Contempla um programa de liberalização comercial com ritmos e prazos de desgravação diferenciados, com concessões maiores para Paraguai e Uruguai. Os programas de desgravação compreendem: i) cronograma geral (programas de desgravação de 4, 5, 6, 8, 10 e 12 anos); ii) cronograma para produtos do patrimônio histórico (programas de desgravação de 10 anos); e iii) cronogramas para produtos sensíveis, que podem ser ou não do patrimônio histórico (programas de desgravação de 12, 13 e 15 anos).

⁴² GUIMARÃES, Edson Peterli. ZEIDAN, Rodrigo M. Op. Cit. p.14. Seus resultados indicam que o acordo tem sido bem-sucedido, considerando o alcance do ritmo de aproximação das margens de preferências tarifárias igual a 100% para a totalidade dos produtos somente em 2012.

⁴³ GUIMARÃES, Edson Peterli. ZEIDAN, Rodrigo M. Op. Cit. p.20. Vale destacar que embora tenha reduzido as barreiras tarifárias nos últimos anos o México ainda apresenta significativo protecionismo comercial (OECD, 2007). Apesar disso, as exportações do Mercosul no mercado mexicano têm crescido ao longo da presente década.

6) ACE-62 Mercosul-Cuba: o ACE-62, assinado em 21 de julho de 2006, e em vigor entre Brasil e Cuba desde 28 de julho de 2007, consolidou a multilateralização das preferências dos quatro acordos bilaterais entre os Estados Partes do Mercosul e Cuba, pela maior preferência negociada.

CAPÍTULO III - O FLUXO COMERCIAL NO BLOCO (1991-2011)

O Mercosul, ao longo dos seus vinte anos de existência, registrou um aumento significativo no intercâmbio comercial entre os países sócios⁴⁴, e, na última década, tem revelado um crescimento expressivo no comércio extrabloco. Contudo, ao mesmo tempo, que apresentou momentos de dinamismo, passou por períodos de considerável retração em sua atividade, demonstrando nítida vulnerabilidade às variações macroeconômicas.

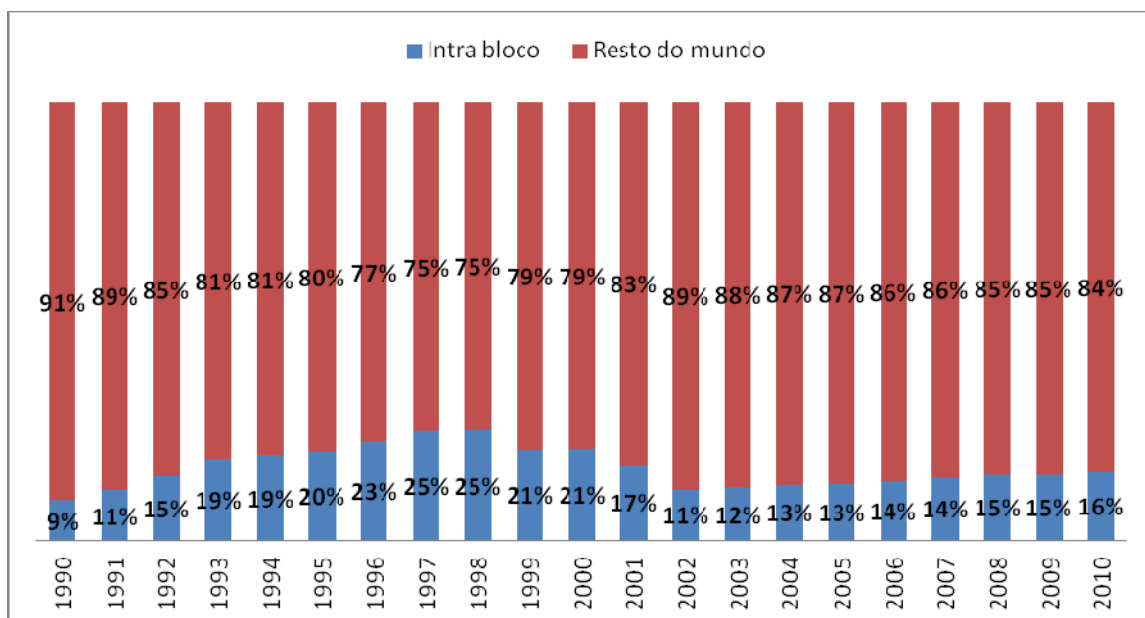
É de se destacar, ademais, que os ganhos obtidos por conta da integração regional têm obedecido às assimetrias que marcam as economias do bloco. Isso tem levado a crescentes reivindicações por partes dos sócios menores e ao recrudescimento dos conflitos setoriais entre Brasil e Argentina. De igual maneira, faz-se importante registrar o aumento da participação do mercado asiático nas transações com o bloco e o perfil diferenciado do comércio estabelecido intrabloco, com predominância de produtos manufaturados, e extrabloco, com nítida exploração da vocação histórica do setor agroexportador.

III.1. - O comércio intrazona

No caso específico do Mercosul, a análise dos fluxos comerciais intrabloco pode ser dividida em 4 (quatro) períodos distintos, quais sejam, de 1991 até 1998, de 1999 até 2002, de 2003 até 2008, e de 2009 em diante, conforme revelam os gráficos abaixo:

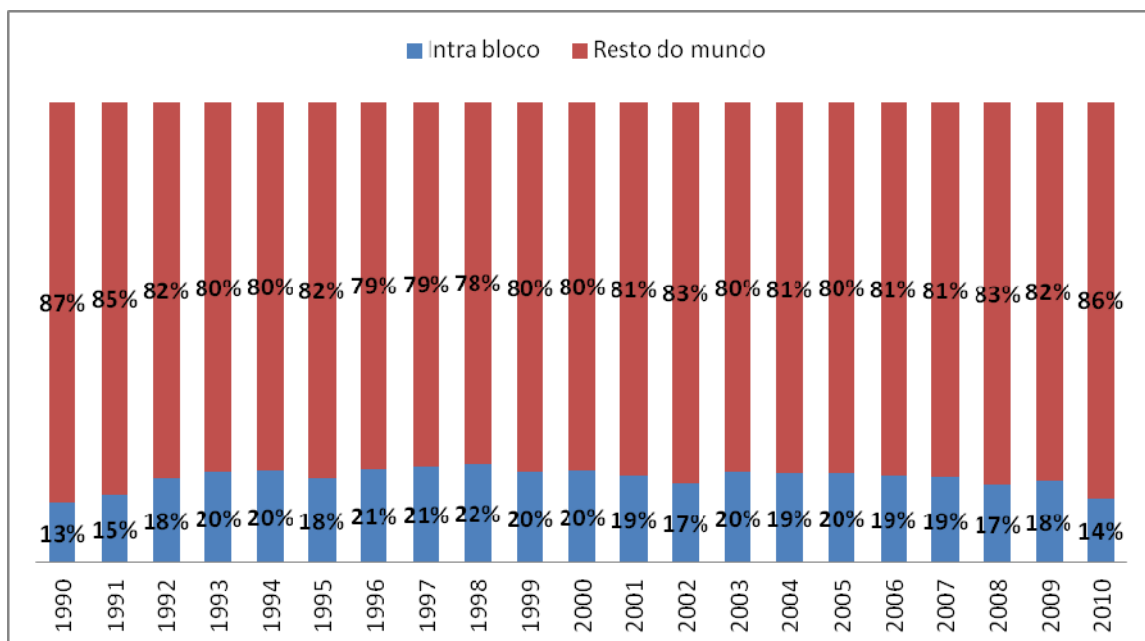
⁴⁴ As exportações entre os quatro países aumentaram quase seis vezes em valor, entre o início da década de 1990 e o fim da década seguinte. Isso supera o aumento de pouco mais de quatro vezes no total das exportações mundiais no mesmo período. Houve, portanto, ganho relativo em termos de aumento do grau de interação entre as quatro economias. Ver BAUMANN, 2011. p.10

Gráfico 1 - Composição das Exportações do Mercosul (em % do total)



Fonte: Centro de Economia Internacional (CEI. Elaboração própria).

Gráfico 2 - Composição das Importações do Mercosul (em % do total)



Fonte: Centro de Economia Internacional (CEI. Elaboração própria).

A primeira fase contempla o período que vai da constituição do bloco em 1991 até 1998⁴⁵. A despeito dos eventuais percalços enfrentados ao longo desses sete anos iniciais, essa fase inaugural pode ser descrita como de intenso dinamismo nas importações e exportações intrazona. A tendência observada entre 1991 e 1998 revela um desempenho exitoso de um bloco comercial constituído por economias em desenvolvimento, onde o comércio intrazona cresceu de forma contínua.

Entre 1991 a 1994, a intensificação dos fluxos de comércio intrarregionais está atrelada ao processo de liberalização comercial colocado em prática neste período. A reforma tarifária realizada pelos Estados membros, conforme previsto no Tratado de Assunção, com cortes lineares e automáticos nas tarifas aduaneiras dos quatro países, gerou um aumento significativo da interdependência comercial na região, refletido tanto no comércio intrabloco quanto extrabloco⁴⁶.

Na fase que sucede à constituição da união aduaneira, entre 1995 até 1998, a despeito do baixo grau de harmonização das políticas no Mercosul⁴⁷, a interdependência comercial entre os países do bloco continuou sua trajetória ascendente e atingiu seu máximo na década de 90. Em 1997, ¼ das exportações e mais de 20% das importações dos Estados Partes se davam entre os países do bloco (vide, respectivamente, gráficos 1 e 2 acima). O avanço do processo de integração nessa primeira etapa foi reflexo das condições propícias tanto no âmbito intrabloco como no cenário internacional.

⁴⁵ “(...) nenhum outro exercício no hemisfério ocidental apresentou um aumento tão pronunciado de transações intra-regionais (comércio e investimento) como o Mercosul até 1998, do mesmo modo que nenhum outro exercício apresentou retração tão intensa nessas mesmas transações quanto o Mercosul entre 1998 e 2003”. BAUMANN, Renato. **O Mercosul aos Vinte Anos: Uma Avaliação Econômica**. Texto para discussão nº 1627. Ipea. Brasília. Junho 2011.

⁴⁶ “O comércio intrabloco passou de US\$ 10.201,1 milhões em 1991 para US\$ 23.712,9 milhões em 1994, ou seja, aumentou 132%. No mesmo período, o comércio extrabloco (extrazona) cresceu bastante menos (apenas 42%). O comércio intrabloco do Mercosul no período 1991-1994 aumentou a uma taxa média expressiva de mais de 30% ao ano. Já o comércio extrabloco cresceu à taxa média de 10% ao ano”. PAMPLONA, João Batista. FONSECA, Juliana Fernanda Alves da. **Avanços e Recuos do Mercosul: Um Balanço Recente dos seus Objetivos e Resultados**. Cadernos PROLAM/USP. Ano 7. Vol. 2. 2008. p.11. Disponível em: <http://www.usp.br/prolam/downloads/2008_2_1.pdf>

⁴⁷ “A fase de 1995 a 1998 foi marcada por contrastes. Ao mesmo tempo em que a interdependência comercial aumentou, ocorreu também o crescimento da paralisia regulatória, pois, segundo Bouzas (2001, p. 4), no decorrer deste período, a imagem prevalecente era a de que o Mercosul era tão bem-sucedido que poderia seguir impulsionado somente pelos interesses do setor privado, o que relegou a agenda interna a segundo plano”. Ibid. p. 14

Do ponto de vista interno, os planos de estabilização monetária⁴⁸ empreendidos pelos países de maior peso no bloco, a saber, Argentina e Brasil, assim como a instituição de políticas de reforma do Estado, com ênfase no ajuste dos regimes fiscais e na privatização das empresas estatais, criaram o ambiente propício à intensificação dos fluxos comerciais no Mercosul. Sob a perspectiva internacional, o cenário era igualmente dos mais favoráveis.

O bloco se beneficiou de taxas de juros baixas, bem como da vasta disponibilidade de linhas de financiamento, além da rápida expansão do comércio mundial e da retomada dos fluxos de investimento direto⁴⁹. Esses fatores concorreram para a estabilização monetária dos países do Mercosul, bem como para as reformas estruturais que estavam promovendo.

O período que vai de 1998 a 2002 inaugura uma fase de graves dificuldades para o bloco. As turbulências cambiais e financeiras que se iniciaram com a desvalorização da moeda tailandesa e que se estenderam ao Leste Asiático, promovendo a queda da bolsa de valores de Hong Kong, bem como a crise cambial e financeira da Coreia do Sul, em 1997, podem ser tidas como o divisor de águas no histórico de êxito que o Mercosul apresentava até então.

A crise nos Tigres Asiáticos logo se disseminou pelos mercados financeiros internacionais, chegando à Rússia em 1998, provocando, de maneira reflexa, o arrefecimento do comércio mundial, o declínio no preço das *commodities*, assim como um clima de insegurança a respeito da estabilidade das economias emergentes. Esses acontecimentos, como era de se esperar, chegaram ao Cone Sul, atingindo o maior sócio do bloco, o Brasil.

A perda de confiança dos investidores nos ativos domésticos brasileiros e o aumento nos prêmios de risco conduziram as autoridades brasileiras a adotar severas medidas de ajuste monetário e fiscal, o que culminou com a crise cambial brasileira que levaria à depreciação do

⁴⁸ “(...) os dois maiores sócios do bloco (Brasil e Argentina) apresentaram políticas macroeconômicas convergentes, visto que a implantação do Plano Real, em 1994, pelo Brasil, aproximou as políticas de estabilização e o tipo de câmbio dos dois países. Nestesentido, o Plano Real propiciou uma forte expansão da economia brasileira e, assim, toda a região compreendida pelo Mercosul foi beneficiada”. PAMPLONA, João Batista. FONSECA, Juliana Fernanda Alves da.p.14

⁴⁹ “(...) junto com os fluxos de comércio, os fluxos de investimentos se intensificaram, visto que foram estimulados pelo crescente dinamismo das relações econômicas na região”. Ibid. p.14

real em 1999⁵⁰. A crise do Brasil, juntamente com a internacional, acarretou a perda de fôlego do comércio intrabloco.

Conforme esperado, a contração das importações brasileiras, assim como a mudança nas relações de competitividade entre as economias do bloco - promovidas a partir da desvalorização da moeda brasileira - e o declínio do PIB dos quatro países acabaram por impactar na demanda agregada dos países sócios⁵¹. O Brasil, o principal destino das exportações uruguaias e paraguaias, diminuiu as compras junto a seus parceiros regionais.

A esse evento, somam-se (i) os impactos negativos ocasionados à economia internacional em função do ataque terrorista de 11 de setembro, (ii) a incerteza que pairava sobre a economia brasileira ante a eleição do ex-presidente Lula⁵² e (iii) o abandono da conversibilidade argentina em 2002⁵³.

A característica mais destacada do comércio na sub-região no período em análise, qual seja de 1998 a 2002, foi a retração das economias do Mercosul, apresentando por consequência forte contração no comércio intrazona, cujo montante caiu mais de cinquenta por cento com relação ao observado em 1997⁵⁴, dando origem a um verdadeiro ciclo adverso para o intercâmbio de mercadorias dentro da união aduaneira.

⁵⁰ O real chegou a sofrer uma desvalorização nominal da ordem de 45 % em relação ao dólar americano. Ver Informe BID-Intal n° 5.p.9

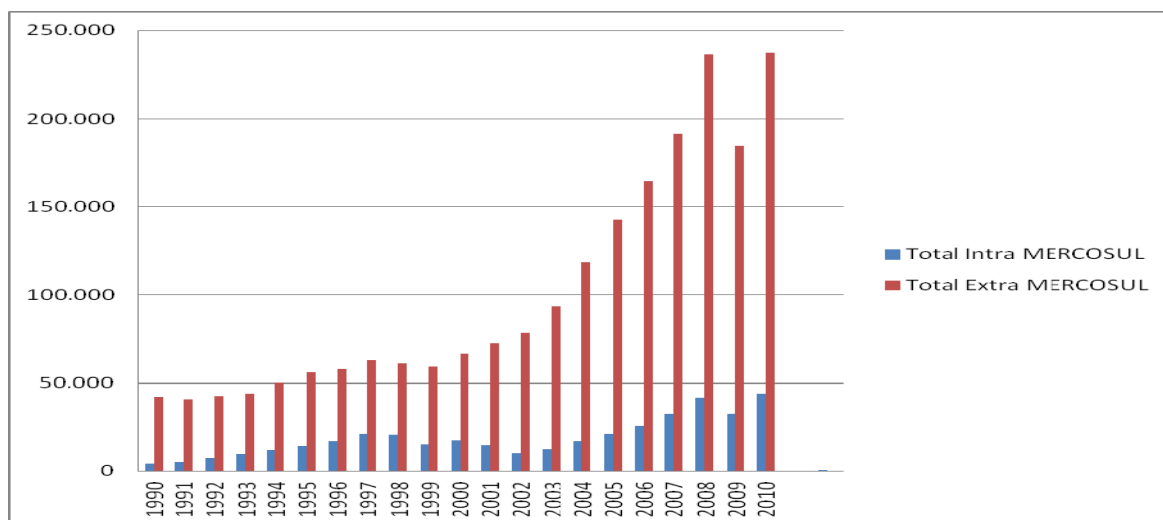
⁵¹ “As restrições ao financiamento internacional privado, a queda dos preços das commodities e a lenta expansão do comércio mundial promoveram uma inversão de sinal nas principais variáveis macroeconômicas dos quatro países do Mercosul, mesmo antes do aprofundamento da crise no Brasil. De fato, além da deterioração do quadro no setor externo, o nível de atividade declina bruscamente em meados de 1998, de tal maneira que, em fins de esse ano, o registro de taxas de crescimento negativas (AR, BR, PY) ou declinantes (Uruguai) torna-se generalizado. Trata-se de fato inédito na evolução econômica do Mercosul, pois até então seus membros nunca tinham experimentado uma fase de contração simultânea no nível da atividade de suas economias”.Ibid. i

⁵² “O presidente Lula assumiu o governo federal (...) em uma situação de incerteza e desconfiança por parte dos grandes investidores financeiros. Durante a campanha presidencial de 2002, o Brasil foi alvo de forte ataque especulativo na forma de redução nas linhas de financiamento externo para o país, aumento no prêmio de risco exigido por credores para adquirir títulos brasileiros e forte depreciação do real”. BARBOSA, Nelson. SOUZA, José Antônio Pereira. **A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição da Renda**. in Brasil entre o Passado e o Futuro.

⁵³ Para maiores informações ver Informe Intal-Bid n° 8, que trata da cronologia da crise argentina cujo deslinde foi a adoção do câmbio flutuante na Argentina.

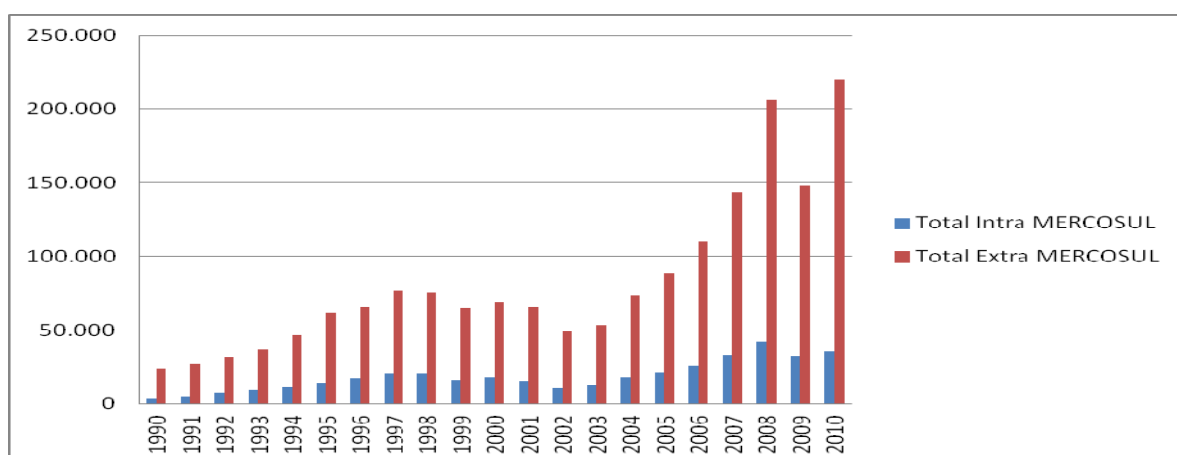
⁵⁴ O comércio intrazona de exportações em 2002 chegou a US\$ 10.214 de dólares quando em 1997 tinha atingido o seu máximo de US\$ 20.758 bilhões transacionados.

Gráfico 3 - Exportações Intra e Extra Mercosul em bilhões de US\$



Fonte: Centro de Economia Internacional (CEI. Elaboração própria).

Gráfico 4 - Importações Intra e Extra Mercosul em bilhões de US\$



Fonte: Centro de Economia Internacional (CEI. Elaboração própria).

O período posterior à estagnação do bloco, que vai de 2003 a 2008, encerra outra fase de prosperidade na região desde a vigência do Tratado de Assunção (vide gráficos 3 e 4). O bloco foi favorecido pela posse de chefes de Estado favoráveis ao Mercosul⁵⁵, pela revitalização da agenda interna do bloco e, sobretudo, por uma conjuntura internacional excepcional, em que a

⁵⁵ Argentina: Néstor Kirchner, em 2003. Brasil: Lula, em 2003.

economia mundial apresentou crescimento recorde, tendo no ano de 2004⁵⁶ a maior taxa de crescimento desde a década de 70.

Tabela 2 - PIB países Mercosul (2003-2010)

Uruguai									
Conceito	Unidade	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB	Bilhões de dólares	12.067	13.740	17.478	19.810	23.878	31.177	31.322	40.272
Variação do PIB real	Taxa de variação anual em %	0,8	5,0	7,5	4,3	7,3	8,6	2,6	8,5
Paraguai									
Conceito	Unidade	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB	Bilhões de dólares	5.552	6.973	7.505	9.289	12.260	16.874	14.255	17.628
Variação do PIB real	Taxa de variação anual em %	3,8	4,1	2,9	4,3	6,8	5,8	-3,8	15,3
Brasil									
Conceito	Unidade	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB	Bilhões de dólares	552.239	663.552	881.753	1.089.300	1.366.220	1.635.521	1.574.039	1.910.495
Variação do PIB real	Taxa de variação anual em %	0,5	4,9	2,3	4,0	6,1	5,2	-0,6	7,5
Argentina									
Conceito	Unidade	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB	Bilhões de dólares	129.631	153.016	182.996	214.029	262.092	328.133	310.351	369.992
Variação do PIB real	Taxa de variação anual em %	8,8	9,0	9,2	8,5	8,7	6,8	0,9	9,2

Fonte: Centro de Economia Internacional (CEI. Elaboração própria).

Como fruto dessa conjuntura, as economias de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai foram favorecidas positivamente. O aumento dos investimentos, do comércio internacional e as baixas taxas de juros reais impulsionaram o crescimento das economias do Cone Sul. Destaque-se o caso argentino, que após o fim da conversibilidade peso-dólar e a desvalorização cambial, no período entre 2003-2006, ficou apenas depois da China em termos de recorde em crescimento econômico mundial⁵⁷.

O comércio intrazona avançou sobremaneira, o que ajudou a recompor a relevância do espaço econômico integrado. Entre 2003-2008, as exportações, impulsionadas pelo forte aumento dos preços⁵⁸ das *commodities* e dos produtos industrializados, cresceram 226,67 %, representando um dinamismo bem parecido ao apresentado na fase áurea do Mercosul, entre 1991 e 1997, onde o comércio passou de 5.243 bilhões para 20.758 bilhões de dólares.

⁵⁶ Ver World Economic Outlook Data Base - Setembro 2005 - FMI

⁵⁷ NEUTZLING JR, João Argentina: Crise e Ressurreição. Porto Alegre v. 19 n. 1 p. 4-27 jan./jun. 2008 p. 26. Disponível em: < <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/viewFile/4254/3212>>

⁵⁸ O aumento de preços foi influenciado, entre outros fatores, pelo aumento da demanda dos países em desenvolvimento, sobretudo, Índia e China, reflexo do rápido crescimento desses países; pela queda da oferta de alimentos, em virtude das mudanças climáticas e da expansão dos cultivos voltados à produção de biocombustível; pelo encarecimento do petróleo e da terra.

No ano de 2009, o Mercosul, como previsto, sofreu com os efeitos da crise financeira internacional de 2008⁵⁹, levando a uma queda substantiva das exportações intrabloco. A transmissão da crise aos mercados do Mercosul se deu por meio da deterioração dos preços dos produtos desses países voltados à exportação, bem como da saída de capitais, com impacto direto no crédito doméstico disponível⁶⁰.

Esse declínio foi rapidamente revertido nos anos posteriores, tendo os fluxos comerciais do bloco apresentado forte crescimento, como resultado da forte recuperação da atividade econômica dos países do Cone Sul vide tabela abaixo.

Tabela 3 – Indicadores Econômicos países Mercosul (2008 - 2010)

Uruguai				
Conceito	Unidade	2008	2009	2010
PIB	Bilhões de dólares	31.177	31.322	40.272
Variação do PIB real	Taxa de variação anual em %	8,6	2,6	8,5
Exportações Intrabloco	Bilhões de dólares	1.601	1.530	2.149
Paraguai				
Conceito	Unidade	2008	2009	2010
PIB	Bilhões de dólares	16.874	14.255	17.628
Variação do PIB real	Taxa de variação anual em %	5,8	-3,8	15,3
Exportações Intrabloco	Bilhões de dólares	2.104	1.533	2.194
Brasil				
Conceito	Unidade	2008	2009	2010
PIB	Bilhões de dólares	1.635.521	1.574.039	1.910.495
Variação do PIB real	Taxa de variação anual em %	5,2	-0,6	7,5
Exportações Intrabloco	Bilhões de dólares	21.737	15.829	22.602
Argentina				
Conceito	Unidade	2008	2009	2010
PIB	Bilhões de dólares	328.133	310.351	369.992
Variação do PIB real	Taxa de variação anual em %	6,8	0,9	9,2
Exportações Intrabloco	Bilhões de dólares	16.123	13.833	17.127

Fonte: Centro de Economia Internacional (CEI. Elaboração própria).

III.1.1. - A diferença de tamanho dos países do Mercosul e a questão dos sócios menores

Teoricamente, a associação comercial de uma economia pequena com outra maior seria capaz de incrementar o comércio bilateral entre os países, ao mesmo tempo em que favoreceria a diversificação dos produtos transacionados, dado o potencial do mercado consumidor do país grande. Segundo Baumman (2011, p.15), a rigor, as economias menores seriam aquelas mais beneficiadas com o mercado ampliado, porquanto encontraria nas preferências obtidas no âmbito

⁵⁹ Ver Informe Mercosul nº 14. 1ª Ed - Buenos Aires.BID-Intal.2009. Informe nº 14 p.33

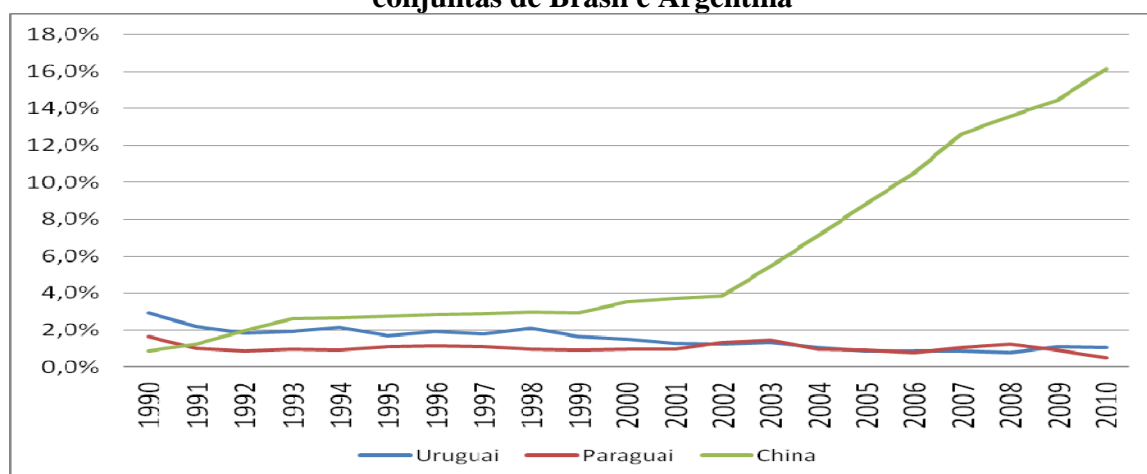
⁶⁰ Ver Informe Mercosul nº 13. 1ª Ed - Buenos Aires.BID-Intal.2008. Informe nº 13 p. 6

regional o acesso a mercado que sua baixa competitividade impede de conseguir nos mercados mais desenvolvidos.

No que concerne aos resultados da integração regional para os dois sócios menores - Paraguai e Uruguai⁶¹ -, cumpre destacar que as diferenças de tamanho que caracterizam as suas economias em relação à Argentina e Brasil, têm imposto limitações estruturais ao desenvolvimento de vínculos de interdependência com uma intensidade relativamente simétrica.

Se, por um lado, Paraguai e Uruguai continuam sendo as economias que exibem uma maior orientação intrazona de seu comércio de exportação - desde a criação do bloco, o MERCOSUL absorveu em média 50,85% das exportações paraguaias totais e 35,16% das exportações do Uruguai. Por outro lado, conforme se verifica pelo gráfico abaixo, a participação dos produtos paraguaios e uruguaios na pauta de importação dos dois maiores sócios vem perdendo *marketshare*. Aludido fato, em parte, se justifica pelas dificuldades apresentadas por esses países de inserir seus produtos no bloco.

Gráfico 5 - Market Share Paraguai e Uruguai nas Importações conjuntas de Brasil e Argentina



Fonte: Centro de Economia Internacional (CEI. Elaboração própria).

⁶¹ A título de demonstração das assimetrias entre as economias regionais, convém salientar que cerca de 97% do PIB do bloco é dominado por Brasil e Argentina. O Produto Interno do Brasil é aproximadamente 47 vezes superior ao Uruguai, 108 vezes maior que o Paraguai. A economia argentina, a seu turno, é 9 vezes maior que a uruguia e 20 vezes superior a do Paraguai (CEI, 2010).

Com vantagens comparativas principalmente em produtos primários, Paraguai (com destaque para os produtos agropecuários) e Uruguai (importância da exportação de cereais) encontram perspectivas limitadas para a expansão de suas exportações intrabloco⁶². Isso porque a sua estrutura exportadora encontra concorrência dos sócios regionais, cujas exportações podem refletir apenas em importações eventuais, como forma de complementação para efeito de oferta doméstica, em resposta a problemas de safra, por exemplo⁶³.

Em verdade, o grau de importância do bloco para cada país membro está inversamente relacionado ao tamanho das economias. Seja em termos econômicos, industriais, PIB, PIB per capita, diversificação de produção, ou produtividade, certo é que os países que compõem o Mercosul apresentam disparidades relevantes. Daí, portanto, a importância da transferência de recursos por meio do FOCEM, como forma de corrigir as assimetrias no bloco e propiciar um maior grau de desenvolvimento industrial nesses países.

III.1.2. - O comércio bilateral dos dois maiores parceiros

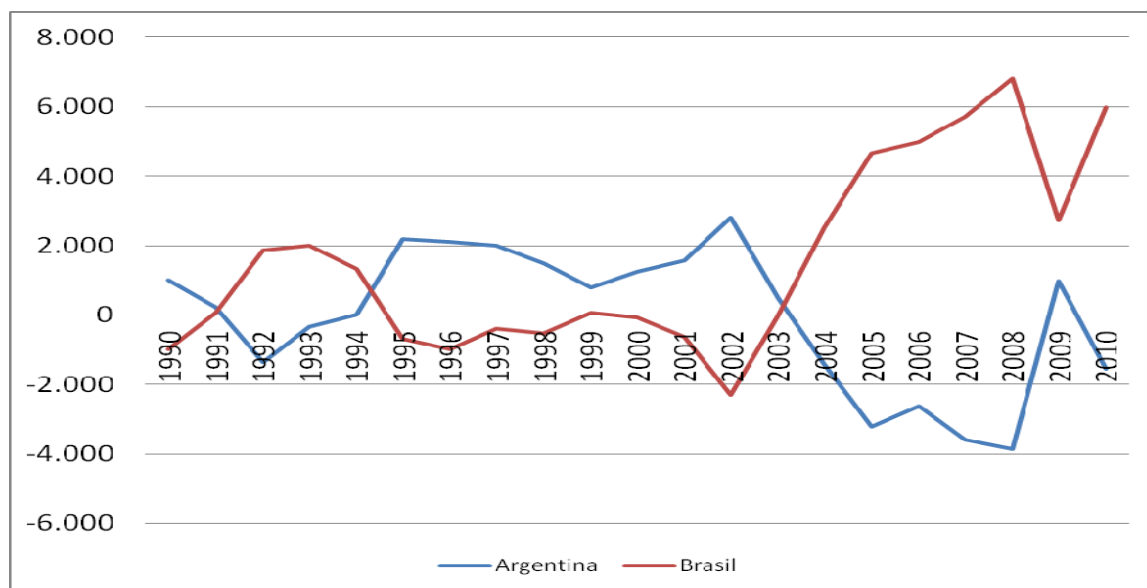
A Argentina, por um longo período, qual seja de 1995 a 2003, era o único país superavitário no comércio intrazona. Destaque-se que, entre 1991 e 1997, as exportações do país andino para o Brasil passaram de 12,7 % das exportações totais para quase 30%⁶⁴, sofrendo um declínio a partir de 1998.

⁶² Ver Informe Mercosul nº 12. 1ª Ed - Buenos Aires.BID-Intal.2008. p.24

⁶³ Ver Informe Mercosul nº 15. 1ª Ed - Buenos Aires.BID-Intal.2010. p.60

⁶⁴ Ver Informe Mercosul nº 3. 1ª Ed - Buenos Aires.BID-Intal.1997. p.7

Gráfico 6 - Saldo Comercial Intrabloco dos maiores sócios do Mercosul em bilhões de US\$



Fonte: Centro de Economia Internacional (CEI). Elaboração própria).

Essa retração das exportações argentinas em direção Brasil se deu num contexto marcado pela debilidade da economia brasileira. A forte mudança nos preços relativos, promovida a partir da desvalorização do real, alterou por completo o cenário sub-regional, gerando um fluxo de mercadorias brasileiras em direção ao mercado argentino⁶⁵.

A constatação de que o Brasil vem tendo um desempenho relativamente melhor do que os demais países nos fluxos intrazona, registrando elevados superávits a partir de 2003, expandindo a sua participação na estrutura das importações argentinas no segmento industrial, tem despertado a preocupação de seu maior parceiro regional.

De acordo com as lições de BAUMANN (2011, p.27), essa corrente superavitária em favor do Brasil, no Mercosul, se dá precipuamente no comércio de bens de produção. A concentração da pauta brasileira na transação desses bens, ainda segundo o autor, seria evidência

⁶⁵ “(...) os fluxos bilaterais de intercâmbio continuam amplamente tributários dos padrões de especialização vigentes no início dos anos 90 e da dotação de vantagens comparativas “naturais” ou constituídas durante o período de substituição de importações, nos dois países. Os desvios em relação a esta regra concentram-se em setores onde as negociações bilaterais ou as iniciativas unilaterais de defesa comercial produziram algum tipo de mecanismo de administração de comércio (material de transporte, produtos minerais, ou seja, petróleo e combustíveis, e têxteis e vestuário). Há forte polarização da posição Argentina em produtos de origem animal e vegetal e em produtos minerais, ao passo que os saldos do Brasil localizam-se em máquinas e equipamentos, produtos químicos e metalúrgicos e papel e celulose. Ver Informe Mercosul nº 2. 1ª Ed - Buenos Aires. BID-Intal. 1997. p. 17

de que existe um baixo grau de complementaridade produtiva e um grau de relativa autonomia por parte do Brasil em relação aos seus parceiros. Novamente, o limitado potencial de capacidade produtiva das economias menores é apontado como justificativa aos resultados comerciais favoráveis do Brasil nas suas transações com o Cone Sul.

A evolução da participação brasileira nas importações dos demais países do Mercosul e a diminuição do *market-share* destes países nas importações brasileiras, especialmente na relação bilateral Brasil-Argentina⁶⁶, tem sido fonte de atritos no âmbito do Mercosul, levando o governo argentino a pleitear, corriqueiramente, medidas de restrição às exportações brasileiras, por meio da ampliação do número de produtos sujeitos às Licenças Não-Automáticas (LNA).

Os principais setores afetados, atualmente, são o têxtil, o de calçados, os produtos da linha branca, os lácteos e os pneumáticos⁶⁷. Cumpre destacar que os entraves em matéria comercial entre Brasil e Argentina não datam de agora. Em 1999, no auge da crise no bloco, o Brasil acionou a Argentina junto a OMC, por conta do estabelecimento de barreiras não-tarifárias pelo governo argentino a tecidos de algodão e lã produzidos em território brasileiro. No mesmo ano, em tratamento recíproco, a Argentina passou a exigir selo de qualidade nos calçados vindos do Brasil, objetivando, claramente por meio dessa medida, impor dificuldades à entrada de calçados brasileiros no mercado argentino.

III.1.3. - Pauta dos produtos comercializados

O perfil do comércio extrabloco, conforme o gráfico ilustra, é marcado por um período de predominância de exportações de produtos manufaturados que vai até 2009, com destaque para o setor automotivo/maquinário, e um período recente em que os produtos primários assumem o primeiro lugar na pauta de exportações extra-bloco, puxado pelo aumento das transações de animais vivos e alimentos.

⁶⁶A perda de *market-share* nas importações brasileiras pode dever-se a dois fatores: (i) problemas de competitividade dos produtos exportados pelo parceiro comparativamente a terceiros fornecedores desses mesmos produtos ao Brasil, seja porque os concorrentes conseguem praticar preços mais baixos, seja porque os parceiros do bloco possuem limitações no volume de sua oferta exportadora; (ii) as exportações dos países do bloco estariam concentradas em produtos cuja importância era cada vez menor na pauta de importações brasileiras. No caso argentino, a principal explicação para perda de *marketshare* nas importações brasileiras se deu em função da queda da venda de petróleo e trigo ao Brasil no período de 2002 a 2007. Ver Informe Mercosul nº 13. 1ª Ed- Buenos Aires. BID-Intal. 2008. p. 57

⁶⁷ Ver Informe Intal-BID nº 16

Tabela 4 – Perfil das exportações intra e extrabloco em valores (1995-2009)

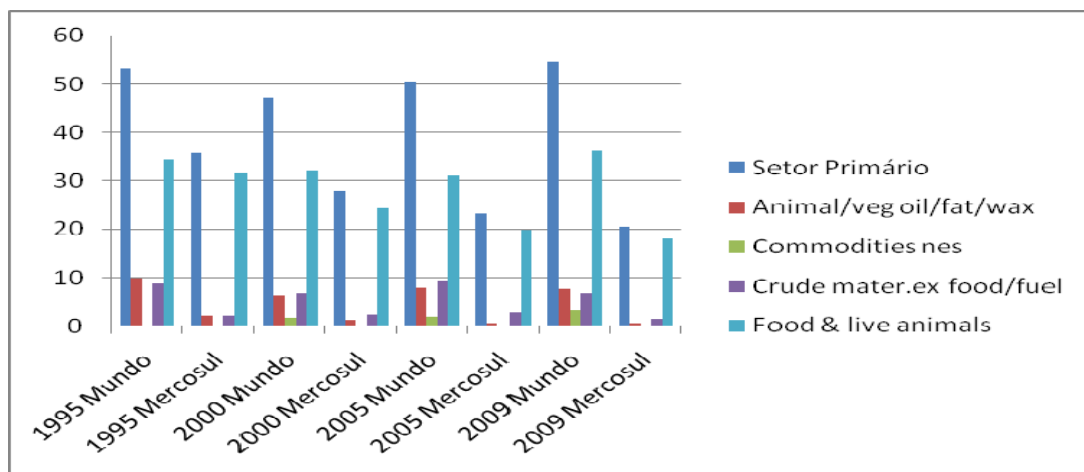
	Exportações							
Ano Base	1995		2000		2005		2009	
Origem	World	Mercosur	World	Mercosur	World	Mercosur	World	Mercosur
Total Geral	70.493.011.844	14.451.139.876	84.624.701.162	17.724.408.359	163.694.686.811	21.118.390.710	217.219.391.396	32.723.944.182
Produtos Agrícolas	31.420.267.864	4.136.729.187	34.154.956.204	4.117.137.832	68.951.202.883	3.904.257.544	112.367.862.948	6.044.991.245
Animal/veg oil/fat/wax	3.392.916.916	222.761.007	2.181.979.697	163.258.776	4.822.891.069	160.901.544	6.115.746.652	188.154.804
Commodities nes	991.153.540	21.669.840	1.907.319.302	10.849.845	3.455.653.922	6.551.440	6.198.764.491	5.628.074
Crude mater.ex food/fuel	8.798.021.856	721.871.230	11.150.024.221	824.289.572	24.239.916.000	1.239.049.601	39.734.256.743	1.438.128.845
Food & live animals	18.238.175.552	3.170.427.110	18.915.632.984	3.118.739.639	36.432.741.892	2.497.754.959	60.319.095.062	4.413.079.522
Manufaturas	36.470.710.577	8.880.524.880	43.544.150.762	11.393.767.823	78.528.734.711	15.523.493.411	81.157.471.276	22.630.918.827
Machinery/transp equipmt	11.256.494.260	4.037.797.231	18.980.815.298	5.481.198.602	34.974.670.245	7.736.394.790	34.541.332.440	12.755.590.238
Manufactured goods	15.005.714.560	2.441.799.463	14.560.465.705	2.692.575.988	26.642.871.206	3.198.681.407	24.926.007.497	4.050.117.434
Chemicals/products n.e.s	4.538.495.772	1.654.975.817	5.641.737.626	2.195.320.566	10.942.307.735	3.643.927.248	16.045.703.069	4.461.170.473
Miscellaneous manuf arts	4.109.110.250	745.952.369	4.361.132.133	1.024.672.667	5.968.885.525	944.489.966	5.644.428.270	1.364.040.682
Beverages and tobacco	1.560.895.735	357.980.357	1.338.829.134	251.620.552	2.376.141.454	142.423.871	4.303.567.980	301.031.474
Mineral fuel/lubricants	2.602.033.403	1.075.905.452	5.586.765.062	1.961.882.152	13.838.607.763	1.548.215.884	19.390.489.192	3.747.002.636

Fonte: COMTRADE/UN (Elaboração própria).

No que concerne à pauta dos produtos transacionados no bloco, verifica-se desde a sua constituição, a predominância do intercâmbio de produtos industrializados, influenciado, sobretudo, pelo perfil de exportação intrabloco do principal sócio, o Brasil em direção aos demais Estados Parte.

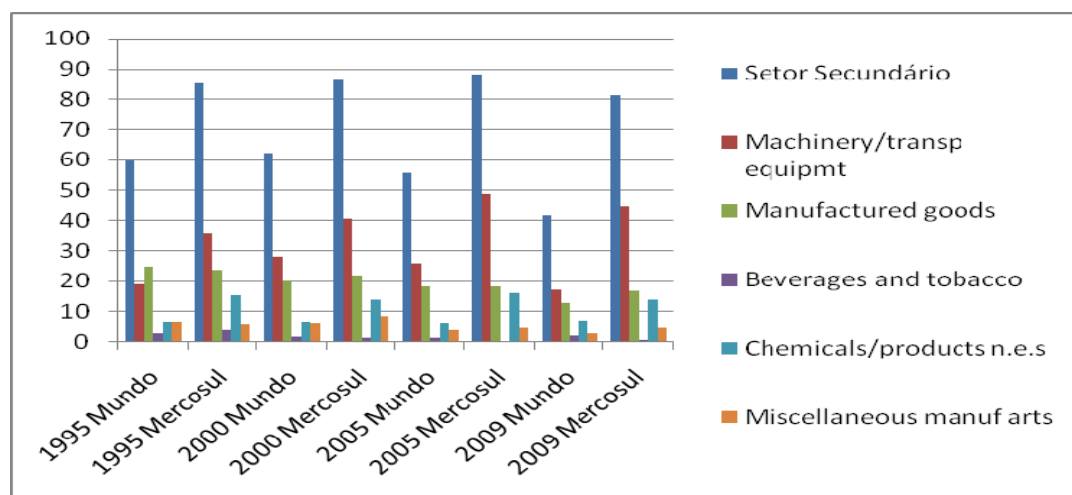
Os gráficos abaixo revelam que, em que pese exista a predominância no comércio intrabloco do setor secundário, os países membros do bloco, à exceção do Brasil, são especializados em algum setor primário. Nesse sentido, Argentina e Paraguai têm suas exportações intrabloco concentradas na venda de animais vivos e alimentos, o Paraguai na comercialização de matérias primas, e o maior sócio, Brasil, na venda de produtos de maior valor agregado, maquinários e equipamentos de transporte.

Gráfico 7 - Perfil da pauta de exportação do setor primário argentino em % (1995-2009)



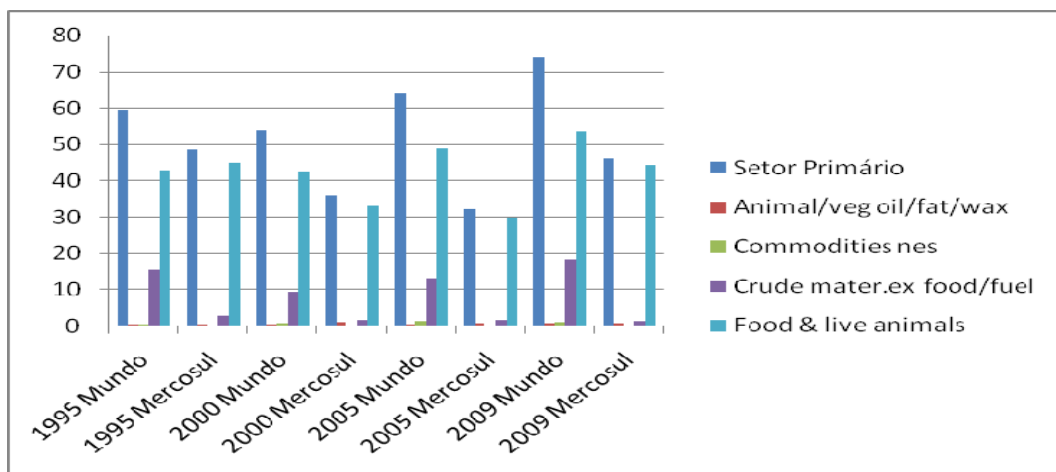
Fonte: COMTRADE/UN (Elaboração própria).

Gráfico 8 - Perfil da pauta de exportação do setor secundário brasileiro em % (1995-2009)



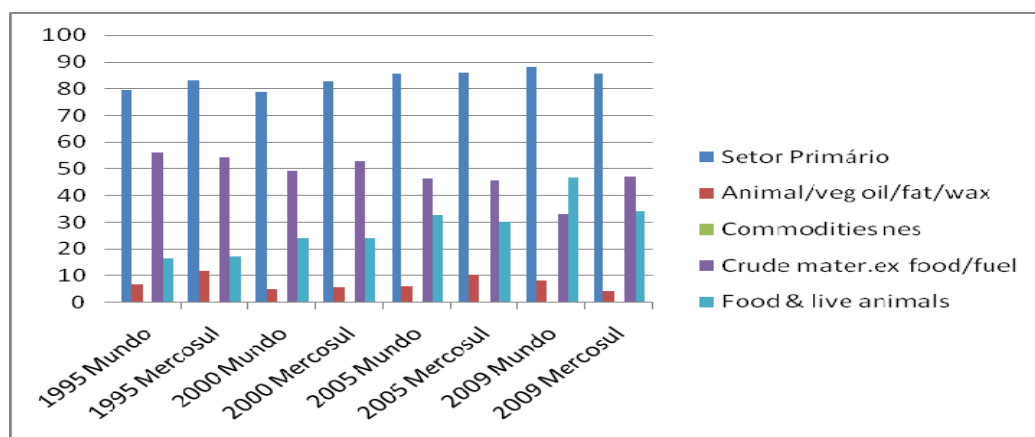
Fonte: COMTRADE/UN (Elaboração própria).

Gráfico 9 - Perfil da pauta de exportação do setor primário uruguaio em % (1995-2009)



Fonte: COMTRADE/UN (Elaboração própria).

Gráfico 10 - Perfil da pauta de exportação do setor primário paraguaio em % (1995-2009)



Fonte: COMTRADE/UN (Elaboração própria).

III.2. - O comércio extrazona

O comércio extrazona, conforme se depreende pela análise do gráfico abaixo, é marcado por um período inicial de superávit decrescente relativamente ao resto do mundo, que perdurou

até 1994, seguido de um déficit comercial de 1995 a 2000, e enfim de outra fase superavitária que se inicia no ano de 2000 e que se mantém até os anos recentes.

Essa fase de declínio dos saldos do bloco com o resto do mundo até 1997 é explicada pela redução da proteção comercial, assim como pela valorização real das moedas domésticas, o que teve por consequência o aumento das importações extra-zona. Destaque-se que entre 1991 e 1997, as exportações extra-bloco registram uma expansão relativamente modesta de apenas 7,4% ao ano, face a um crescimento médio anual das importações em 18%⁶⁸.

Assim como ocorreu com as exportações intra-bloco, as exportações extra-bloco sofreram com a crise financeira desencadeada a partir de 1998, apresentando perda de dinamismo. Os três anos que sucederiam a crise enfrentada pelo bloco foram importantes para a diminuição dos déficits comerciais acumulados com o resto do mundo, resultado esse obtido por meio da redução das importações extra-bloco.

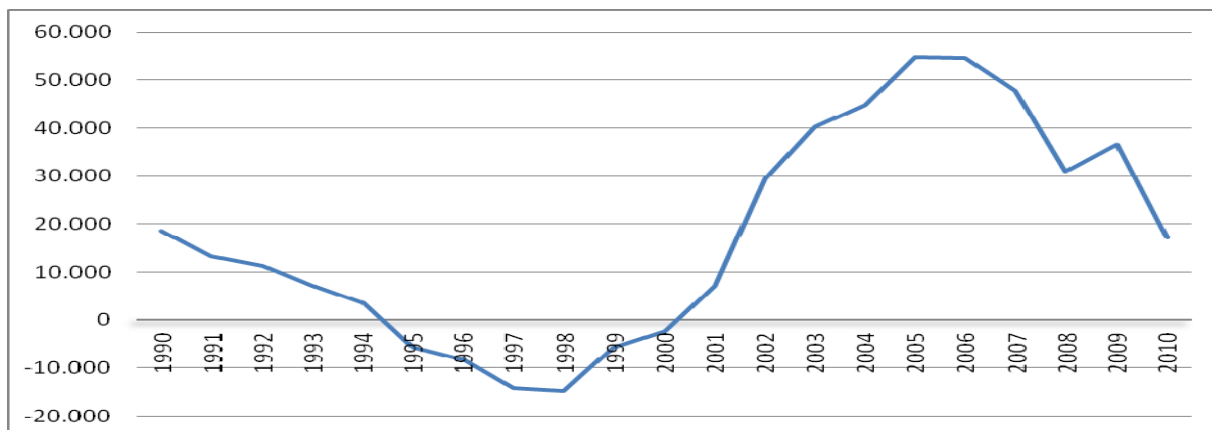
A partir de 2000, o bloco inicia uma fase superavitária com o resto do mundo. Essa elevação foi favorecida pelo contexto internacional de alta de preço das *commodities* e pelo aumento mundial da demanda de produtos primários, os quais predominam na pauta de exportação extrabloco do Mercosul⁶⁹. Convém salientar que a especialização dos sócios do Mercosul como fornecedores de matérias-primas ao resto do mundo importa riscos consideráveis.

Não é de hoje que se sabe da (i) alta volatilidade dos mercados das matérias-primas básicas frente a crises externas; (ii) bem como da baixa capacidade dos setores exportadores de matérias-primas para gerar emprego, sobretudo diante da dinamicidade, do aperfeiçoamento tecnológico e da eficiência que esses setores requerem; e, sobretudo, do aumento da vulnerabilidade da balança de pagamentos de países exportadores de produtos de baixo valor agregado.

⁶⁸Ver Informe nº 5. p.11.*Op.cit.*

⁶⁹ Em estudo recente divulgado pela consultoria Bain & Company, foi apontado que a demanda mundial por alimentos crescerá em até 46% e os países do Mercosul serão responsáveis pela maior parte do abastecimentos. Ver site globo rural. **Mercosul vai alimentar o mundo em 2050, indica estudo.**

Gráfico 11 - Saldo Comercial do Mercosul em bilhões de US\$

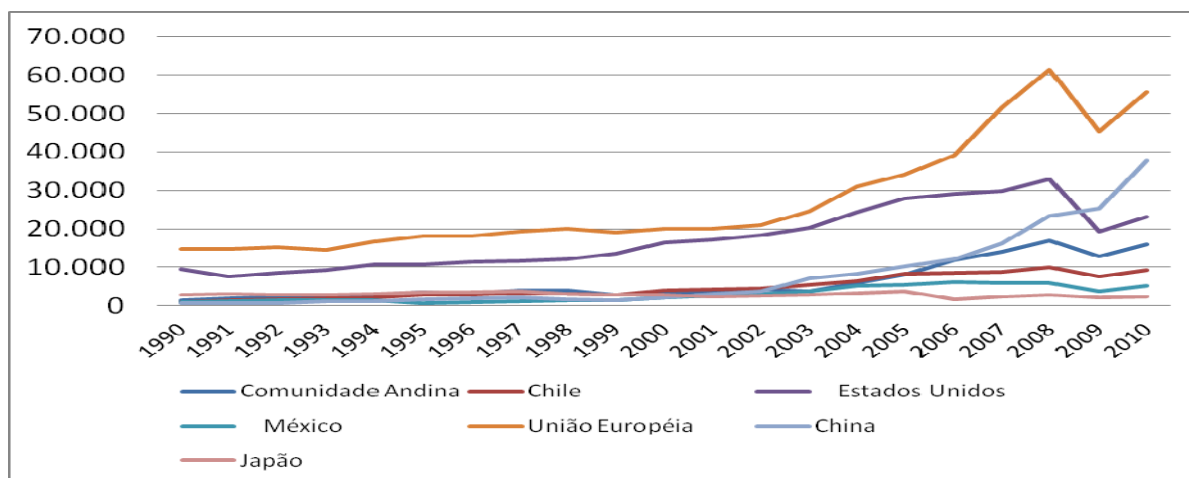


Fonte: Centro de Economia Internacional (CEI). Elaboração própria.

III.2.1 - Principais parceiros

Nesse período, que vai de 2000 até a comemoração dos 20 anos do bloco, verificou-se também o aumento da participação do mercado asiático tanto nas importações quanto nas exportações do bloco. Em 2009, a Ásia desbanca a União Européia, passando a ser o principal destino das exportações do Mercosul. Anos antes, em 2006, aquele continente já havia assumido o posto de principal origem das importações do bloco.

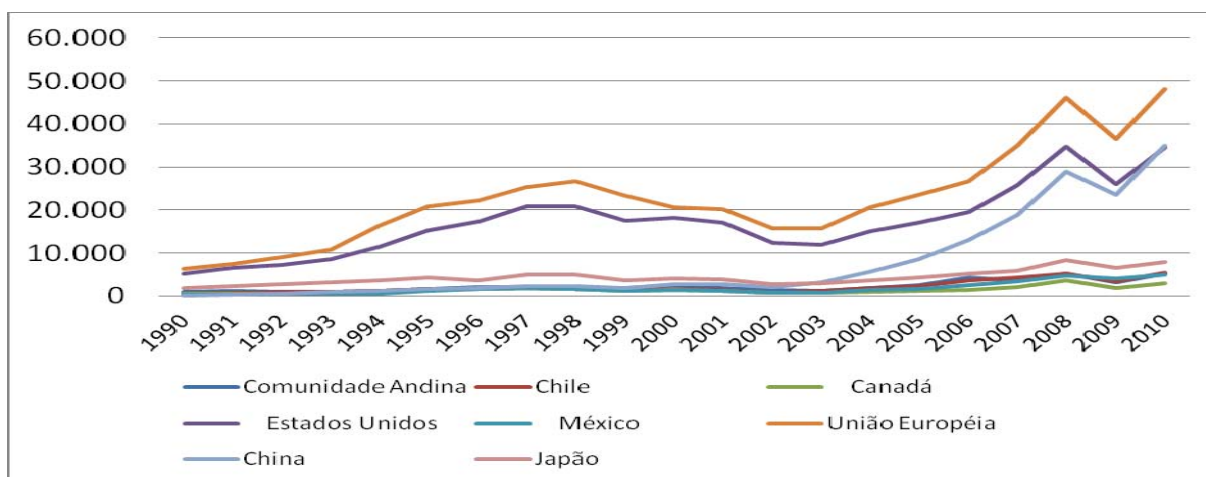
Gráfico 12 - Principais Parceiros - Exportações para o resto do mundo em bilhões de US\$



Fonte: Centro de Economia Internacional (CEI. Elaboração própria).

Esse fato está associado ao crescimento mais acelerado das economias daquele continente no século XXI, sobretudo da China, país esse que ocupou o lugar dos Estados Unidos, em 2009, como o segundo principal comprador dos produtos do Mercosul, e um ano mais tarde, alcançou o posto de segundo maior parceiro comercial do bloco no que tange às importações do resto do mundo.

Gráfico 13 - Principais Parceiros - Importações para o resto do mundo em bilhões de US\$



Fonte: Centro de Economia Internacional (CEI. Elaboração própria).

III.2.2. - O efeito China

Devido uma série de condições particulares, a China obteve ganhos de competitividade bastante relevantes em diversos segmentos industriais. Mão-de-obra barata em relação ao restante do mundo, subsídios do governo à produção e exportação e taxa de câmbio estável e favorável às exportações, são algumas destas condições. As taxas de crescimento econômico chinesas repercutiram na economia internacional, atingindo seus parceiros comerciais.

No que tange o Mercosul, a partir do ano 2000, a China livra-se da posição de pequeno parceiro comercial para adquirir posição de destaque. Hoje, União Européia, Estados Unidos e China apresentam-se como os mais importantes parceiros do Mercosul.

Em uma análise geral, pode-se perceber pelo gráfico 1 uma queda de participação intrabloco nas exportações de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai a partir de 2000. Cabe perguntar se a China foi responsável pela tomada desta fatia de mercado, ou seja, se houve substituição de comércio intrazona por comércio com a China.

Segundo dados do informe MERCOSUL Nº15, do BID, no total de importações Argentinas, a participação chinesa passou de 4,6% em 2000 para 12,4% 2009. Quanto ao Brasil, passaram de 2,2% em 2002 para 12,5% em 2009. No caso paraguaio, esta relação passou de 10,7% em 2000 para atingir 30,1% em 2009. Por fim, o caso Uruguiaio é o que menos chama atenção, embora ainda expressivo, saindo de 3,2% das importações para 11,9% entre 2000 e 2009.

Ainda segundo informe MERCOSUL Nº15, do BID, não há evidências de que, no caso de Brasil e Argentina, a China tenha retirado espaço dos países do bloco. De fato, neste caso, os países mais prejudicados foram os países do Tratado de Livre Comércio da América do Norte e da União Européia.

O caso Paraguiaio, no entanto, revela-se diferente. Isto porque o período de ascensão da participação chinesa na pauta de importações paraguaias justapõe-se ao de declínio de participação dos países do bloco. A China tornou-se o maior fornecedor de equipamentos, máquinas e motores, posição esta que era ocupada pelo Brasil.

Por fim, no Uruguai, a participação do Mercosul manteve-se estável ao longo do tempo. As importações vindas da China são fruto principalmente da substituição de produtos vindos da União Européia e dos países do Tratado de Livre Comércio da América do Norte.

CAPÍTULO IV – O MERCOSUL NO SÉCULO XXI – PERSPECTIVAS

O presente capítulo apresentará as perspectivas do bloco no tratamento de alguns temas, como o tratamento das assimetrias econômicas, a agenda social, o déficit institucional e político, dentre outros aspectos.

Nesse sentido, cumpre assinalar que o ano de 2003 representa um marco na trajetória que o Mercosul seguiria nos anos vindouros, sobretudo no que tange à sua agenda interna. Esse fato deve ser atribuído a um conjunto de fatores. A retomada do crescimento econômico na região, o alinhamento das políticas cambiais dos países membros, bem como a eleição de chefes de Estado favoráveis ao bloco criaram um ambiente propício aos entendimentos intra-Mercosul.

O programa de trabalho apresentado pelo governo brasileiro, na reunião de Cúpula de Assunção, em junho de 2003, sob o título de “Objetivo 2006”, sancionado pela Decisão CMC nº 26/03 representaria, ao mesmo tempo, uma proposta de elevar o bloco a um novo patamar de integração, com a efetiva consolidação da união aduaneira e a promoção do mercado comum, bem como a retomada da agenda de negociação interna do MERCOSUL, vital à manutenção do bloco.

Cabe destacar que, neste mesmo ano, o tratamento das assimetrias existentes no bloco teve seu ponto de inflexão. Diferentemente do Brasil e da Argentina, cujas economias gozam de maior dinamicidade e pujança, os sócios menores Paraguai e Uruguai, com economias menos expressivas, reivindicavam, a esse momento, tratamento especial. Para tanto, esses países com as menores economias do bloco invocavam suas peculiaridades na defesa de suas propostas.

O Paraguai, na questão da correção assimetrias, apresentava a sua condição de país mediterrâneo e com menor desenvolvimento econômico relativo dentre os membros do MERCOSUL para demandar tratamento especial e diferenciado. O Uruguai, a seu turno, alegava a reduzida dimensão do seu mercado interno como a principal fonte de assimetria estrutural⁷⁰.

Aludido fato era tido por este país como um impedimento ao processo de crescimento sustentável, objetivo este que considerava poder alcançar mediante um melhor acesso ao mercado

⁷⁰ Ver Informe nº 13. *Op. cit.* p. 67

regional e aos mercados extra-regionais. As reivindicações foram levadas a efeito dentro do bloco, o que resultou na concessão de flexibilidades, exceções, além de apoio técnico e, principalmente, uma ampliação muito significativa dos mecanismos das transferências no Mercosul.

Diversas normas, a partir de então, foram aprovadas e consagradas no Mercosul, com a previsão de tratamento especial para os países com as menores economias dentro do bloco. Ao Paraguai, por exemplo, foi outorgado (i) tratamento diferenciado nas negociações com terceiros países, (ii) estabelecimento de um conteúdo regional diferenciado no regime de origem do Mercosul.

Em benefício do Paraguai e Uruguai, foi concedida a autorização para que apresentassem listas adicionais de exceções à TEC. De igual maneira foram permitidos adotar alíquotas reduzidas para as importações oriundas do resto do mundo para bens de capital, informática e telecomunicações e determinadas matérias-primas e insumos agropecuários.

IV.1. - Focem

O maior avanço, contudo, no tratamento das assimetrias, indubitavelmente, foi a criação do Focem, em fins de 2004, a partir da Decisão CMC nº 45/04. Constituído com o intuito de financiar programas que pudessem contribuir para a redução de assimetrias, o fortalecimento do processo de integração, o desenvolvimento da competitividade e a promoção da coesão social, em benefício, principalmente das economias menores e das regiões menos desenvolvidas, o fundo representa uma vitória das demandas formuladas pelo governo paraguaio.

Em que pese, o fundo tenha sido criado em 2004, somente teve suas tarefas efetivamente iniciadas em dezembro de 2006, com a entrada em vigor da Decisão CMC nº 18/05. O primeiro orçamento correspondeu a um total de U\$ 125 milhões.⁷¹ O Focem funciona a partir de contribuições anuais dos sócios membros, conforme tabela abaixo, as quais foram determinadas a partir de um critério de rateio baseado na média histórica do PIB do MERCOSUL.

⁷¹ Ver Informe nº 12. *Op. Cit.* p. 47

A princípio, as contribuições serão feitas por um período de 10 anos, sendo permitido que terceiros países, instituições e organismos internacionais façam contribuições ao fundo. A distribuição dos recursos obedeceu à intensidade das carências e das assimetrias dos países membros, beneficiando, portanto, as economias menores, conforme quadro abaixo.

Tabela 5 – Mecanismo de Contribuição e Repasse no Focem

País	% Contribuição ao FOCEM	% Repasses do FOCEM
Argentina	27	10
Brasil	70	10
Paraguai	1	48
Uruguai	2	32

Fonte: Informe N° 15 BID-Intal (Elaboração própria).

Os projetos a serem financiados pelo fundo são enquadrados, conforme o enfoque, em um dos seguintes programas: Programa I (Convergência Estrutural), Programa II (Desenvolvimento da Competitividade), Programa III (Coesão Social) e Programa IV (Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração).

Os projetos classificados dentro do Programa I são tidos por prioritários. Durante os quatro primeiros anos de funcionamento do Focem, conforme determinação legal, vide arts. 12 e 13 da Decisão CMC nº 18/05, esses projetos serão privilegiados em comparação aos demais, haja vista que constituem a principal razão da criação do Fundo.

No contexto do Focem, foram aprovados 38 projetos entre janeiro de 2007 e junho de 2011, por um montante de US\$ 1,11 bilhões. Embora apenas 45 % dos projetos sejam orientados à convergência estrutural, quase 90% do orçamento global envolvido estão relacionados com esse tipo de programas⁷².

⁷² Ver Informe nº 16. *Op.cit.* p.95

IV.2. - Sistema de Pagamento em Moeda Local

Embora o sistema de pagamentos em moeda local para o comércio realizado entre os Estados Partes do MERCOSUL tenha sido implementado somente a partir da Decisão CMC nº 25/07, durante a Cúpula de Assunção, a discussão acerca da utilização das moedas locais iniciou-se anos antes, com o Brasil e a Argentina.

Em 2005, os dois países, que possuem significativo fluxo comercial bilateral, diagnosticaram que os custos de transação associados às operações comerciais travadas, acabavam por limitar o acesso de pequenas empresas ao comércio bilateral. Frise-se que o intercâmbio comercial entre os dois maiores sócios do MERCOSUL representa, em média, 80% do comércio intrazona⁷³. Em julho de 2006, durante a Reunião Presidencial em Córdoba, o projeto para criar um mecanismo para realizar operações de comércio exterior em moeda local começou a ser arquitetado.

Assim, ao ser instalada uma câmara de compensação em moedas locais entre Brasil e Argentina se almejou simplificar e desburocratizar o intercâmbio bilateral. Registre-se que as autoridades do Banco Central do Brasil, quando do anúncio do funcionamento do sistema de pagamento em moedas locais, previram uma redução em aproximadamente 4% nos custos de transação. De igual maneira, sustentavam que a adesão esperada ao novo sistema ficaria na faixa de 10% a 20% do movimento diário do comércio bilateral⁷⁴.

O sistema bilateral argentino-brasileiro estabeleceu que as operações de exportação e importação sejam realizadas em pesos ou em reais, de acordo com a ocasião, prevendo uma compensação diária entre entidades monetárias. O funcionamento deste sistema visa à consecução das seguintes metas:

- (i) aumentar a integração dos mercados, facilitando as liquidações financeiras em moedas locais entre os dois países;
- (ii) aumentar a liquidez, a eficiência e, conseqüentemente, o aprofundamento do mercado de câmbio real;

⁷³Ver Informe nº 13. *Op.cit.*p.91

⁷⁴*Idem.* p. 94

(iii) reduzir os custos das transações e aumentar, assim, a competitividade dos exportadores do bloco e o nível de acesso das pequenas e médias empresas ao negócio exportador, ao reduzir os custos de comissões e arbitragens.

(iv) avançar no processo de integração regional, familiarizando os agentes com as moedas locais, e dar o primeiro passo para o estabelecimento de uma moeda única no MERCOSUL.

IV.3. - Novos Membros

O Mercosul, vinte anos depois de sua criação, pode ganhar a inclusão definitiva de dois membros no bloco: Bolívia e Equador. Atualmente, os dois países andinos são membros associados do bloco regional. Em dezembro de 2006, o presidente da Bolívia Evo Morales já havia sinalizado com a intenção de seu país de entrar para o Mercosul como membro pleno. Um aspecto a se destacar é que atualmente a Bolívia conta, dentro da Comunidade Andina, com uma autorização para negociar acordos com terceiros países, liberdade essa não outorgada pelo Mercosul aos Estados-sócios.

IV.4. - Parlamento do Mercosul

O objetivo de constituir um parlamento no âmbito do MERCOSUL data do Programa de trabalho MERCOSUL 2004-2006. A constituição do Parlamento do MERCOSUL como órgão independente e autônomo, integrante da estrutura institucional do MERCOSUL, se deu mediante a Decisão CMS nº 23/05, com o protocolo constitutivo do Parlasul.

A efetiva instalação do parlamento MERCOSUL ocorreu somente em fins de dezembro de 2006. O parlamento funcionará como um órgão unicameral, integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme com a legislação interna de cada Estado-parte e as disposições do protocolo. O protocolo consagrou, ainda, o princípio da representação cidadã, o qual permitirá conformar esse órgão com bancadas diferentes para cada país, segundo uma fórmula que leve em conta as faixas populacionais dos Estados membros.

O mecanismo de eleição dos parlamentares do Parlasul, ao adotar o sufrágio universal direto e secreto, consagrou o princípio da legitimidade democrática. A partir de janeiro de 2011 até 2013, o Parlasul será constituído por um total de 99 parlamentares, distribuídos conforme

segue: 37 parlamentares brasileiros, 26 argentinos, 18 paraguaios e 18 uruguaios. Este processo de conformação encerrará em 2014, ano em que se aumentará a bancada do Brasil, passando a ter esta 75 parlamentares, a Argentina 43, Paraguai e Uruguai 18 cada um.

Vale lembrar que o Mercosul ainda padece de um déficit legal substantivo. Vislumbra-se que, com a constituição do parlamento, seja concedida maior legitimidade às normas comunitárias. Atualmente, as normas sancionadas pelos órgãos do Mercosul não constituem direito comunitário *strictu sensu*, requerendo, portanto, sua prévia incorporação ao ordenamento interno dos países membros mediante procedimentos definidos pelas normas constitucionais ou legais vigentes em cada um deles.

Frise-se que, ainda quando sancionadas internamente, a legitimidade dessas normas é bastante questionada, em virtude de que, muitas vezes, é pequeno o debate acerca da matéria no momento que precede a sua aprovação. Ademais, a necessidade de proceder à incorporação das normas ao ordenamento jurídico dos países torna as decisões dos órgãos do Mercosul, por vezes, vazias de efeitos jurídicos imediatos, acarretando situações assimétricas ou confusas nos casos em que a norma é incorporada em um país e não em outros.

Não obstante os problemas acima elencados, os órgãos criados no Mercosul são todos de caráter intergovernamental e, portanto, de natureza essencialmente política, implicando em análoga mecânica de negociação tanto para assuntos políticos como técnicos, com óbvia influência para resolução desses últimos. Assim a expectativa é de que com o funcionamento do Parlasul esses entraves à consolidação do bloco e de sua normativa possam ser superados, avançando-se, assim, na construção de uma identidade regional.

IV.5. - Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PAES)

A dimensão social no Mercosul ganhou relevância a partir da constatação de que é preciso aumentar a participação da sociedade civil nas questões de integração. Nesse sentido o PAES estabelece trabalhos a serem realizados em diversas áreas. O setor laboral, de migrações, trabalhos, saúde, educação, defesa da concorrência são alguns dos contemplados pelo programa. A efetividade deste programa seria um avanço na consolidação política da região ainda precária.

Três princípios gerais balizam os trabalhos a serem desenvolvidos no âmbito do PAES, quais sejam (i) a livre circulação de pessoas na região; (ii) a igualdade de direitos civis, sociais, econômicos e culturais; e (iii) a igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação.

O programa se alicerça em dez eixos fundamentais:

- (i) erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais;
- (ii) garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero;
- (iii) universalização da saúde pública;
- (iv) universalizar a educação e erradicar o analfabetismo;
- (v) valorizar e promover a diversidade cultural;
- (vi) garantir a inclusão produtiva;
- (vii) assegurar o acesso ao trabalho digno e aos direitos de previdência social;
- (viii) promover a sustentabilidade ambiental;
- (ix) assegurar o diálogo social; e
- (x) estabelecer mecanismos de cooperação regional para implementação e financiamento de políticas sociais.

IV.6. - Estatuto da Cidadania do Mercosul

O Estatuto da Cidadania do Mercosul tem fulcro na Decisão CMC Nº 64/10, sendo previsto um prazo de dez anos para a sua total implementação. Conforme essa norma, este estatuto será integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios em favor dos nacionais dos Estados Partes, e será conformado com base nos objetivos traçados nos tratados fundacionais do MERCOSUL e na normativa derivada.

Buscar-se-á, pois, a efetiva implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região, igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação.

Ressalte-se que um grande avanço no bloco, em relação à mobilidade dos nacionais dos sócios-membros, foi o acordo entre os Estados Partes para a concessão do Visto Mercosul. Os imigrantes de um dos países da região que obtiverem visto de residência, seja este temporário ou permanente, em outro país da região, a partir do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, farão jus ao mesmo tratamento dispensado aos nacionais do país, inclusive no que diz respeito ao trabalho.

CONCLUSÃO

Em 20 anos de existência, o Mercosul logrou atingir um aumento da cooperação regional em matéria não só de comércio, como também na área social e política. Embora o bloco ainda tenha um longo caminho até alcançar de forma plena seus objetivos esculpidos no tratado constitutivo, é inegável o avanço em assuntos cruciais para a consolidação do acordo regional.

Nesse sentido, no que concerne ao arcabouço institucional do bloco, muito embora os órgãos do bloco tenham ainda caráter intergovernamental - o que exige o consenso de todos os países membros para a aprovação de uma medida ou projeto -, o que se verifica é que, com a especialização e segmentação do seu corpo burocrático, os problemas que se põem entre os países membros podem ser antecipados, possibilitando, assim que propostas para o aperfeiçoamento da união aduaneira e sustentabilidade do bloco sejam apresentadas a contento.

De igual maneira, ainda que a livre circulação dos fatores de produção e dos serviços esteja pendente, são claros os esforços dos Estados Membros em direção ao projeto originário de estabelecimento de uma perfeita união aduaneira no Cone Sul. Os avanços no que tange à eliminação da bitributação, à adoção do Código Aduaneiro Comum e à fixação de prazos, *a priori*, improrrogáveis para o uso das Listas de Exceção sinalizam a vontade comum dos sócios do bloco em levar o processo de integração a um novo patamar.

Em termos comerciais, mostra-se, por um lado, satisfatória a reação do Mercosul à crise financeira internacional recente. Embora o comércio intra-bloco tenha sofrido uma retração em 2009, este evento não foi suficiente para reverter a tendência positiva apresentada pelo Mercosul desde 2003. Por outro lado, é preocupante a perda de participação da Argentina, Paraguai e Uruguai, nas importações do maior sócio, o Brasil.

Esse fato vai de encontro às expectativas de aumento da participação dos países membros nos fluxos comerciais de seus parceiros, pretendido por meio do acordo preferencial regional, e, a longo prazo, pode alimentar as tensões intrabloco, comprometendo a sustentabilidade da união aduaneira. A esse respeito, destaque-se que o funcionamento do Focem já surge como resposta às

pretensões expostas pelos sócios menores que se encontram em posição de desvantagem no bloco.

Por fim, a previsão de funcionamento do Parlasul nos anos vindouros e a discussão sobre a implementação do Estatuto do Mercosul representam um progresso no endereçamento de questões cruciais no Cone Sul, quais sejam a carência de efetividade das decisões tomadas no bloco e o aumento da conscientização e envolvimento das respectivas populações dos Estados Partes no projeto de integração regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. **MERCOSUL: fundamentos e perspectivas**. Brasília: Grande Oriente do Brasil, 1998.

ARAUJO JR, José Tavares de. COSTA, Katarina Pereira. **Abertura comercial e inserção internacional: os casos do Brasil, da China e da Índia**. Textos Para Discussão Cepal – Ipea. LC/BRS/R.238. Disponível em: <
http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/42500/CEPAL_17_MIOLO.pdf>

The Economist. **Mercosur: A turning point?** A falling-out with Hugo Chávez could be good news for a paralysed trade group. July 5th 2007.

BAPTISTA, Rosa Costa. **Mercosul e a negociação da tarifa externa comum (TEC)**. CEBRI. v.4, a.V, 2010.

BARBOSA, Nelson e SOUZA, José Antônio Pereira. **A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição da renda**. In: Brasil entre o Passado e o Futuro.

BAUMANN, Renato. **O Mercosul aos vinte anos: uma avaliação econômica**. Brasília: IPEA, 2011.

BEHAR, J. **Mercosul: princípios, finalidades e alcance do Tratado de Assunção**. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1991.

BENNATI, Adriana. **A Presença da China no Mercosul: Implicações Sobre o Processo de Integração**. III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP e PUC/SP) 8 a 11 de Novembro de 2011. Disponível em:<
<http://www.unesp.br/santiagodantassp>>

BERLINSKI, Julio (Org.) ; KUME, H. (Org.) ; VAILLANT, Marcel (Org.) . **Hacia una política comercial común del Mercosur**. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana S.A., 2006.

BOUZAS, Roberto. **The Politics and economics of Mercosur: old challenges, new approaches**. Center for hemispheric policy, Miami: Univeristy of Miami, 2008.

CHALOULT, Yves; HILLCOAT, Guillermo. **O Período de Transição do Mercosul e o Setor Primário**. Planejamento e Políticas Públicas, nº 13, junho 1996.

CNI. **Adesão da Venezuela ao Mercosul: agenda e interesses econômicos do Brasil**. 2006.

CORREA, Rodrigues Alves. Particularidades do processo de integração: o caso do Mercosul. **Revista Urutágua**, n.7, 2007.

EUROPEAN COMISSION. **Mercosur**. Regional Strategy Paper, 2007.

FMI. **World Economic Outlook Data Base**. Set. 2005.

GALDIOLI, Andreza e SENHORAS, Elói. Da primeira marcha a marcha ré: prognósticos de uma agenda e integração regional de Brasil e Argentina no Mercosul. **Revista Internacional Interdisciplinar**, v.3, n.2, Jul/Dez 2006

GARDINI, Gian Luca. **The Origins of Mercosur**: democracy and regionalization in South America. Nova York: Palgrave, 2010.

GUIMARÃES, Edson Peterli; ZEIDAN, Rodrigo M. **Acordos do Mercosul com Terceiros Países**. Brasília: IPEA, 2009.

HULSE, Janie. **Mercosur**: demystified global envision article. Disponível em: <www.globalenvision.org/library/15/807>

Informe Mercosul. n. 1. Buenos Aires: BID-Intal, 1997.

Informe Mercosul. n. 2. Buenos Aires: BID-Intal. 1997.

Informe Mercosul. n. 3. Buenos Aires: BID-Intal, 1997.

Informe Mercosul. n. 4. Buenos Aires: BID-Intal, 1998.

Informe Mercosul. n. 5. Buenos Aires: BID-Intal, 1999.

Informe Mercosul. n. 6. Buenos Aires: BID-Intal, 2000.

Informe Mercosul. n. 7. Buenos Aires: BID-Intal, 2001.

Informe Mercosul. n. 8. Buenos Aires: BID-Intal, 2003.

Informe Mercosul. n. 9. Buenos Aires: BID-Intal. 2004.

Informe Mercosul. n. 10. Buenos Aires: BID-Intal. 2006.

Informe Mercosul. n. 11. Buenos Aires: BID-Intal. 2006.

Informe Mercosul. n. 12. Buenos Aires: BID-Intal. 2008.

Informe Mercosul. n. 13. Buenos Aires: BID-Intal. 2008.

Informe Mercosul. n. 14. Buenos Aires: BID-Intal. 2009.

Informe Mercosul. n. 15. Buenos Aires: BID-Intal. 2010.

Informe Mercosul. n. 16. Buenos Aires. BID-Intal. 2012.

KRUGMAN, Paul R; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: teoria e Política**. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.

KUME, Honório; PIANI, Guida. **Comércio e Tarifa Externa Comum (Tec) no Mercosul: uma perspectiva brasileira**. Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/abertura_comercial_/Capitulo%202_comercio.pdf>

KUME, H; BERLINSKI, Julio. **Regimes especiais de importação do MERCOSUL**. 2007.

KUME, Honório; ANDERSON, P.; OLIVERIA JR, M. **Identificação das barreiras ao comércio no Mercosul: a percepção das empresas exportadoras brasileiras**. Brasília: IPEA, 2001.

KUME, Honório; PIANI, Guida. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. **Revista de Economia Política**: São Paulo, 2005.

KUME, Honório; PIANI, Guida. **Tarifa Externa Comum no Mercosul: avaliação e reforma**. In: Daniel Chudnovsky; José Maria Fanelli. (Org.). **El Desafio de Integrar-se para Crecer: Balance y Perspectivas Del Mercosur em su Primeira Década**. 1 ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2001.

MAGNOLI, Demétrio. **O projeto da Alca: hemisfério americano e Mercosul na ótica do Brasil**. São Paulo: Moderna. 2003.

MALAMUD, Andres; SCHMITTER, Philippe C. **La experiencia de integracion europea y el potencial de integracion del Mercosur**. DESARROLLO ECONOMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES (Buenos Aires), vol. 46, N° 181, abril-junho 2006 (pp. 3-31).

MALAMUD, Andres. Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. **Cambridge Review of International Affairs**. England: Cambridge, 2005.

MANTELLATO, Luciana. O Processo de Integração do Setor Automobilístico no Mercosul. **Revista de Negócios Internacionais**. Piracicaba, 2006.

MOREIRA, Sérvulo Vicente; MILHOMEM, Ethianne Érica Lucena. **Evolução Recente do Comércio Exterior Brasileiro com os Países do Mercosul**. Brasília: IPEA, 2010.

NEUTZLING JR, João. **Argentina: Crise e Ressurreição**. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/viewFile/4254/3212>>

PAMPLONA, João Batista. FONSECA, Juliana Fernanda Alves da. **Avanços e Recuos do Mercosul: Um Balanço Recente dos seus Objetivos e Resultados**. Cadernos PROLAM/USP. Ano 7. Vol. 2. 2008. Disponível em: <http://www.usp.br/prolam/downloads/2008_2_1.pdf>

SIFUENTES, Mara Cristina. Mercosul, **Three Steps from a Customs Union. Analysis of two Mercosul Countries:** Brazil and Argentina. The George Washington University. United States: 2001.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador:** a construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002.

SITES CONSULTADOS

CEI. Centro de Economia Internacional. www.cei.gov.ar

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.
<http://www.mdic.gov.br/sitio/>

MERCOSUL. <http://www.mercosur.int/>

WITS. World Integrated Trade Solution. wits.worldbank.org/WITS/

WTO. World Trade Organization. www.wto.org